

Nelle cause riunite 116 e 124/77,

GR AMYLUM NV, con sede in Alost (Belgio), con gli avvocati M. Waelbroek e G. Vandersanden, del foro di Bruxelles, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. E. Arendt, rue Philippe II, 34,

e

TUNNEL REFINERIES LIMITED, con sede in Londra, con l'avv. F. Jacobs, barrister del Middle Temple, incaricato dai sigg. Slaughter e May, solicitors, 35, Basinghall Street, Londra EC2V 5DB, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avvocati Elvinger e Huss, 84, Grand'rue,

ricorrenti,

contro

il CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal direttore del suo servizio giuridico, sig. Daniel Vignes, in qualità di agente, assistito dal sig. A. Brautigam, membro del servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. N. van den Houten, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 2, place de Metz,

e

la COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata, nella causa 116/77, dal suo consigliere giuridico sig. Jacques Delmoly, membro del servizio giuridico e nella causa 124/77 dal sig. R. Wainwright, in qualità di agente, assistito dal sig. Hendrik Bronkhorst, membro del servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Mario Cervino, membro del servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuti,

causa avente ad oggetto la domanda di risarcimento promossa a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, Mackenzie Stuart, G. Bosco e T. Koopmans, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il prodotto di cui trattasi

Il glucosio ad alto tenore di fruttosio (isoglucosio) è un nuovo edulcorante naturale ottenuto dall'amido estratto da varie materie prime e prevalentemente dal granoturco. Tale prodotto, immesso per la prima volta sul mercato comunitario nel 1976, ha proprietà edulcoranti analoghe e quelle dello zucchero. Tuttavia, allo stato attuale delle conoscenze tecniche, l'isoglucosio non può essere cristallizzato. Di conseguenza, esso viene per ora impiegato al posto dello zucchero liquido — col quale si trova in concorrenza in tale settore — nella fabbricazione di prodotti alimentari quali bibite rinfrescanti, marmellate, biscotti, gelati e simili.

Le ricorrenti nelle presenti cause sono imprese produttrici di amido che hanno investito somme ingenti nella produzione di isoglucosio.

2. La normativa comunitaria

Poiché in vari Stati membri la produzione dell'isoglucosio ha assunto uno sviluppo industriale notevole, il Consiglio ha deciso di adottare provvedimenti comuni per disciplinare questo prodotto. Detti provvedimenti si sono concretati nel regolamento del Consiglio del 17 marzo 1977, n. 1111 (GU 1977, n. L 134, pag. 4).

I considerandi di detto regolamento contengono in particolare i seguenti brani:

«..... l'isoglucosio è un prodotto direttamente sostitutivo dello zucchero liquido ottenuto dalla trasformazione della barbabietola o della canna da zucchero»; (secondo considerando)

«..... l'isoglucosio è un prodotto di sostituzione in concorrenza diretta con lo zucchero liquido il quale, come ogni zucchero di barbabietola o di canna, è soggetto a severe restrizioni di produ-

zione; (che) l'isoglucosio trae da questo fatto un vantaggio economico e, date le eccedenze di zucchero esistenti nella Comunità, rende perciò necessario esportare nei paesi terzi quantitativi di zucchero corrispondenti; (che) occorre pertanto prevedere un adeguato regime di contributi gravanti sulla produzione dell'isoglucosio, per la copertura parziale degli oneri all'esportazione»; (settimo considerando).

Il sistema di contributi per la produzione di isoglucosio è stato istituito dagli artt. 8 e 9 del regolamento e si applica ai periodi corrispondenti alle stagioni saccarifere 1977/78 e 1978/79.

A norma dell'art. 9, l'importo del contributo gravante sulla produzione è pari, per 100 kg di materia secca, all'importo del contributo gravante sulla produzione di zucchero di cui all'art. 27 del regolamento di base dello zucchero, vale a dire il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU 1974, n. L 359, pag. 1) per lo stesso periodo a cui si applica quest'ultimo importo.

Per il periodo dal 1° luglio 1977 al 30 giugno 1978, l'importo del contributo per la produzione non poteva tuttavia essere superiore a 5 unità di conto per 100 kg di materia secca. Quest'ultimo importo veniva applicato allorché l'entità del contributo per la produzione di cui all'art. 27 del regolamento n. 3330/74 era superiore a 5 u.c. per 100 kg di zucchero bianco per lo stesso periodo.

L'art. 9, n. 3, dispone che le modalità di applicazione delle norme sui contributi per la produzione sono emanate secondo il procedimento del comitato di gestione.

Dette modalità d'applicazione hanno costituito oggetto del regolamento della Commissione 30 giugno 1977, n. 1468, che stabilisce le modalità d'applicazione del contributo gravante sulla produzione di isoglucosio ottenuta nel periodo dal

1° luglio 1977 al 30 giugno 1978 (GU 1977, n. L 162, pag. 7).

Il regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1110 (GU 1977, n. L 134) stabilisce in particolare l'esclusione dell'isoglucosio dalla sfera d'applicazione del regolamento n. 3330/74.

3. *I ricorsi*

a) Nelle cause 116/77 e 143/77

Le società GR Amylum NV e Koninklijke Scholten-Honig NV hanno promosso, rispettivamente il 29 settembre e il 21 novembre 1977, un ricorso avverso il Consiglio e la Commissione per il risarcimento del danno presuntamente ad esse arrecato dall'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 1111/79 e del regolamento della Commissione n. 1468/77.

b) Nella causa 124/77

Il 18 ottobre 1977 la società Tunnel Refineries Limited ha promosso un ricorso avverso il Consiglio e la Commissione chiedendo il risarcimento del danno ad essa presuntamente arrecato dal regolamento del Consiglio n. 1111/77.

Con ordinanza 2 dicembre 1977, la Corte ha deciso di riunire le cause summenzionate ai fini della procedura.

Con atto pervenuto alla Corte il 16 febbraio 1978, il Syndicat national des fabricants de sucre de France, l'Union syndicale des producteurs de sucre et de rhum de l'Île de Réunion e il Syndicat général des producteurs de sucre de rhum des Antilles françaises hanno chiesto di poter intervenire nelle presenti controversie a sostegno dei convenuti.

Con ordinanza 12 aprile 1978 la Corte ha respinto le domande d'intervento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale dopo aver invitato i convenuti a rispondere ad alcune domande (vedi punto IV qui appresso). In questa fase il dibattito orale si limita al problema della responsabilità eventuale della Comunità, rimanendo riservate le questioni relative al nesso causale tra atto e pregiudizio ed alla natura ed alla portata del pregiudizio stesso.

II — Conclusioni delle parti

1. Nella causa 116/77

La *ricorrente* conclude che piaccia alla Corte:

- dichiarare che la Comunità deve rispondere del danno arrecato mediante l'adozione del regolamento del Consiglio n. 1111/77 e del regolamento della Commissione n. 1468/77;
- dichiarare che alla *ricorrente* spetta il risarcimento del danno subito, che — secondo una prima stima — ammonta a 777 000 000 franchi belgi;
- porre le spese a carico dei convenuti;

in subordine e prima di pronunziarsi sul merito

- nominare un perito incaricato di determinare l'entità del danno subito dalla *ricorrente* per effetto dell'adozione del regolamento summenzionato;
- riservare la pronunzia sulle eventuali spese di perizia.

Il *Consiglio* e la *Commissione* concludono che la Corte voglia dichiarare irricevibile il ricorso e respingerlo in quanto infondato, ponendo le spese a carico della *ricorrente*.

2. Nella causa 124/77

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia disporre il risarcimento del danno

che essa ha subito e porre le spese a carico dei convenuti.

Il *Consiglio* conclude nel suo controricorso che la Corte voglia dichiarare irricevibile e infondato il ricorso e porre le spese a carico della *ricorrente*.

Nel controricorso, la *Commissione* chiede la reiezione del ricorso e la condanna alle spese della *ricorrente*.

Nella controreplica chiede che il ricorso sia dichiarato irricevibile o quanto meno infondato.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A) Nella causa 116/77

La *ricorrente* precisa nell'atto introduttivo di avere iniziato ad Alost (Belgio) la produzione e la vendita di isoglucosio nel 1972 in un impianto pilota avente una capacità annua di 20 000 tonnellate di isoglucosio. Nel 1975 la *ricorrente* ha costruito un nuovo impianto, aumentando così la sua capacità produttiva totale a 120 000 tonnellate di isoglucosio. Questo quantitativo equivale a 85 000 tonnellate di zucchero.

Secondo la *ricorrente*, l'isoglucosio è offerto agli industriali ad un prezzo che è inferiore del 5-7 % rispetto a quello dello zucchero, fenomeno che si giustifica in particolare con gli inconvenienti che incontrerebbero i fabbricanti utilizzando simultaneamente le due materie prime. In realtà, nella maggior parte dei casi, lo zucchero è sostituito dall'isoglucosio solo parzialmente e ciò per varie ragioni di ordine tecnico e pratico.

Fino alla fine del 1977 l'isoglucosio fabbricato dalla *ricorrente* si ricavava per il 70 % circa dal granoturco e per il restante 30 % dal grano tenero. Il granoturco veniva importato da altri paesi della Comunità ed in particolare dalla Francia nei limiti della disponibilità. Il ri-

manente era importato da paesi terzi (principalmente Stati Uniti). La ricorrente ha adattato il suo procedimento produttivo e i suoi impianti di scarico in funzione delle forniture di granoturco del Nord della Loira, che giungeva a destinazione su treni completi. Questi investimenti hanno fruito di un aiuto FEOG (decisione della Commissione COM (73) 400 def/00053 del. 6. 6. 1973), sussidio pari a 86 franchi belgi/mn. La farina di cereali veniva acquistata dalla ricorrente presso i mulini belgi, ai quali restituiva partite di glutine vitale il cui impiego consentiva ai mulini di ridurre le quantità di grano nord-americano, ricco di glutine, che venivano miscelate al grano da pane belga o francese che impiegavano nei loro stabilimenti.

La ricorrente contesta il regime di contributi per la produzione di isoglucosio istituiti dagli artt. 8 e 9 del regolamento del Consiglio n. 1111/77 e che, secondo la ricorrente, la penalizzerebbe ingiustamente, in quanto fabbricante di isoglucosio, a vantaggio dei produttori di zucchero. Le conseguenze di questa disciplina sono talmente catastrofiche per la ricorrente che essa è inevitabilmente costretta a chiudere il suo impianto per la produzione di isoglucosio.

La ricorrente ammette che gli atti impugnati rappresentavano provvedimenti di politica economica che comportavano una certa libertà di apprezzamento da parte delle istituzioni che li hanno adottati. Quindi, secondo la giurisprudenza ben consolidata della Corte di giustizia, spetterebbe a lei provare l'esistenza di una violazione grave di una norma superiore di diritto che tutela i singoli.

Spetta pure alla ricorrente dimostrare di aver subito un reale pregiudizio, dichiararne l'entità e porre in evidenza il nesso che esiste tra detto pregiudizio e l'illecito commesso dalle autorità comunitarie nell'emettere la disciplina impugnata.

— Grave violazione di una norma superiore di diritto che tutela i singoli

Secondo la ricorrente, la disciplina del contributo per la produzione di isoglucosio contemplata nei regolamenti impugnati viola i seguenti principi di diritto comunitario:

- il divieto di qualsiasi discriminazione tra produttori nella Comunità (art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato);
- l'obbligo di tener conto delle finalità contemplate dall'art. 39, n. 1, del Trattato;
- il rispetto dei diritti fondamentali e del diritto soggettivo spettante ai singoli di esercitare liberamente un'attività industriale o commerciale;
- l'osservanza del principio di proporzionalità.

1. Violazione del principio di non discriminazione

La ricorrente osserva che, se si raffronta attentamente il regime di contributi gravante sulla fabbricazione dello zucchero e quello contemplato dal regolamento n. 1111/77 per l'isoglucosio, si rileva che, lungi dal limitarsi a compensare un presunto vantaggio economico contemplando un contributo gravante sull'esportazione dell'isoglucosio, il regolamento n. 1111/77 penalizza seriamente la produzione di isoglucosio rispetto a quella dello zucchero, fino al punto di rendere la prima del tutto antieconomica. In effetti:

- a) Il contributo per la produzione di zucchero è dovuto solo sui quantitativi rientranti nella quota B, cioè per i quantitativi che superano la quota base (quota A) dell'impresa in questione senza andare oltre la quota massima (quota A + quota B) attribuita a detta impresa

(artt. 24 e 25 del regolamento n. 3330/74). La quota massima è pari al 135 % della quota di base (art. 5 del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1112, GU 1977, n. L 134, pag. 9). Ne consegue che il contributo dovrebbe venir pagato al massimo soltanto su $^{35}/_{135}$, cioè un po' meno del 26 % della produzione totale nell'ambito della quota massima.

Per contro, il contributo isoglucosio è dovuto su tutti i quantitativi prodotti. Quindi, pur se limitato a 5 u.c. per 100 kg, il contributo isoglucosio colpisce il fabbricante in modo molto più oneroso di quanto non lo faccia il contributo sullo zucchero. Questa discriminazione è ancora aumentata se si tiene conto del fatto che è raro che i fabbricanti esauriscano la loro quota massima. Come risulta dalla tabella (allegata all'atto introduttivo) tratta dall'opera «Gli zuccherifici della CEE» pubblicata dalla DAFSA/Analisi, dal 1971 al 1976, la quota B oscillava tra il 12,5 % e il 19,8 % della quota base. L'incidenza reale del contributo zucchero è quindi meno seria di quanto non appare se si tiene conto dell'importo massimo della quota B.

b) A norma dell'art. 4, n. 2, del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1113 (GU 1977, n. L 134, pag. 11) il prezzo minimo della barbabietola fuori quota base era stabilito al 70 % del prezzo minimo della barbabietola. Tenuto conto del valore della barbabietola rispetto allo zucchero che da essa si produce, ne risulta una riduzione del 60 % dell'incidenza del contributo per la produzione.

c) Nei limiti della quota massima, il fabbricante di zucchero fruisce della garanzia di vendita al prezzo d'intervento. Nessuna garanzia di questo genere è data per l'isoglucosio.

La ricorrente fornisce un esempio a base di dati per dimostrare che, se l'onere massimo del contributo gravante sul produttore di zucchero è di 2,5 u.c. per 100 kg di zucchero prodotto, l'onere reale che grava sullo stesso, in base alle produzioni comunitarie di zucchero durante la stagione 1976/77, è di 0,49 u.c. per 100 kg di zucchero prodotto.

L'onere reale del contributo per la produzione gravante sul fabbricante di isoglucosio è dunque anche ridotto al minimo, quasi 5 volte più alto dell'onere massimo gravante sul fabbricante di zucchero. In base ai risultati dell'ultima stagione saccarifera, esso è oltre 25 volte più alto.

È quindi manifesto che il contributo isoglucosio non si limita a stabilire l'equilibrio tra questo prodotto e lo zucchero per quel che riguarda il contributo agli oneri dell'esportazione di zucchero, ma costituisce una vera penalizzazione nei confronti della produzione di isoglucosio. Siffatta penalizzazione non può essere nemmeno giustificata da un presunto vantaggio indebito dell'isoglucosio rispetto allo zucchero. Dopo la soppressione, ad opera del regolamento del Consiglio 27 luglio 1976, n. 1862 (GU 1976, n. L 206, pag. 3), delle restituzioni alla produzione di amido impiegato nella fabbricazione di isoglucosio, non vi sono più differenze sul piano delle condizioni concorrenziali per quanto riguarda le materie prime tra la produzione di isoglucosio e quella dello zucchero.

2. La discriminazione che ha colpito i produttori di isoglucosio rispetto ai produttori di zucchero è contraria alle finalità sancite dall'art. 39 del Trattato

La ricorrente osserva che, pur se la finalità della disciplina contestata era, contrariamente a quanto risulta dall'elenc-

zione dei considerandi del regolamento n. 1111/77, quella di tutelare i bieticoltori e i fabbricanti di zucchero nei confronti della concorrenza dell'isoglucosio, una concorrenza che si risolvesse in un vantaggio per i primi a danno dei produttori di isoglucosio è contraria a ciascuna delle finalità della politica agricola comune come definite dall'art. 39, n. 1, del Trattato. In effetti:

a) Siffatta discriminazione non ha come effetto un aumento della produttività dell'agricoltura mediante sviluppo del progresso tecnico. Anzi, il vantaggio tecnologico acquisito dai produttori di isoglucosio rischia di svanire per sempre se dette imprese dovessero cessare la loro produzione di isoglucosio.

b) L'onere imposto non contribuisce a migliorare il livello di vita della popolazione agricola. In realtà la ricorrente si è sempre sforzata di produrre isoglucosio usando cereali comunitari ogniquale volta questi erano disponibili. Inoltre se il regolamento n. 1111/77 tutela indirettamente i bieticoltori, è importante osservare che questa tutela si opera a detrimento dei produttori comunitari di frumento e di granoturco.

c) La discriminazione cui va soggetto l'isoglucosio è contraria alla finalità della stabilizzazione dei mercati. In realtà, i fabbricanti di isoglucosio contribuiscono alla stabilizzazione dei mercati poiché essi li mettono al riparo contro le variazioni di prezzi che possono derivare da fenomeni che influiscono sulla produzione delle materie prime impiegate nella fabbricazione dello zucchero, quali ad esempio un cattivo raccolto o una calamità naturale.

d) La discriminazione nei confronti dell'isoglucosio nuoce anche al perseguimento dell'obiettivo di certezza dell'approvvigionamento, poiché i produttori di isoglucosio garantiscono una maggior di-

versificazione e — quindi — una grande sicurezza negli approvvigionamenti.

e) Il contributo sull'isoglucosio incide sul costo di questo prodotto, fenomeno che va a detrimento del consumatore europeo.

Commissione e Consiglio non hanno quindi tenuto affatto conto delle finalità dell'art. 39.

3. *Violazione del diritto al libero esercizio di un'attività industriale*

La ricorrente precisa che già prima che fosse adottato il regolamento n. 1111/77 essa aveva attirato l'attenzione della Commissione sulle gravi difficoltà cui avrebbe dovuto far fronte qualora il regolamento fosse stato adottato. Essa aggiunge che la Direzione generale Mercato interno — Affari industriali della Commissione aveva inviato due ispettori presso la sede della ricorrente onde rilevare i costi dell'isoglucosio.

Secondo la ricorrente, lo studio effettuato degli ispettori di cui sopra nel gennaio 1977, giungeva in particolare alla conclusione che l'applicazione all'isoglucosio di un contributo superiore al 12 % del prezzo d'intervento dello zucchero bianco (34,87 u.c. per 100 kg) avrebbe inevitabilmente provocato la sparizione del prodotto dal 1° agosto 1977 e che l'applicazione del contributo alla produzione, come previsto dall'art. 27 del regolamento n. 3330/74 (pari al 30 %), non sarebbe quindi stata economicamente accettabile.

Ora, il contributo alla produzione contemplato dall'art. 9 del regolamento n. 1111/77 è in principio lo stesso previsto dall'art. 27 del regolamento n. 3330/74. Pur se si tiene conto che, per l'anno 1977/78, questo si limitava a 5 u.c., ciò rappresenta ancora il 15,2 % del prezzo d'intervento (che in effetti è stato fissato a 32,83 u.c. per 100 kg dal regolamento

del Consiglio n. 1112/77). Pur se così limitata, l'applicazione del contributo alla produzione dell'isoglucosio avrebbe dovuto implicare inevitabilmente la sparizione di questo prodotto, secondo il parere della Direzione generale del Mercato interno — Affari industriali della Commissione stessa.

Nella sentenza 4/73, causa *Nold* (Racc. 1974, pag. 491) la Corte ha ammesso che la garanzia del diritto al libero esercizio del commercio e di altre attività professionali fa parte dei diritti fondamentali di cui essa garantisce il rispetto. La violazione del diritto fondamentale della ricorrente deriva dal fatto che essa è assoggettata ad un contributo la cui incidenza reale per unità prodotta è almeno 5 volte superiore a quella gravante sulla fabbricazione dello zucchero.

4. *Violazione del principio della proporzionalità*

Se la finalità del Consiglio e della Commissione allorché è stato adottato il regolamento n. 1111/77 era quella di porre sullo stesso piano i fabbricanti di zucchero e i fabbricanti di isoglucosio sotto il profilo degli oneri derivanti dalle eccedenze, è evidente, secondo la ricorrente, che il provvedimento adottato è eccessivo rispetto allo scopo perseguito. Sarebbe stato sufficiente invero assoggettare la produzione di isoglucosio ad un contributo la cui incidenza era realmente equivalente a quella del contributo sulla produzione dello zucchero.

Pur se la finalità perseguita era quella di tutelare la produzione dello zucchero nei confronti dell'isoglucosio, il rischio che la produzione di isoglucosio potrebbe far correre agli sbocchi dello zucchero non giustificava l'adozione di siffatto provvedimento protezionistico. In realtà l'isoglucosio può sostituirsi solo allo zucchero liquido. Ora, a giudizio della Commissione, i quantitativi di saccarosio

venduti in forma di zucchero liquido giungono attualmente a 700 000 tonnellate annue (risposta alla questione scritta n. 803/76 dell'onorevole Martens, GU, n. C 84, pag. 12, del 4. 4. 1977). Il consumo totale di zucchero nella Comunità è di circa 10 000 000 di tonnellate annue. Lo zucchero liquido rappresenta dunque solo il 7 % di questo mercato totale.

— Stima del danno

La ricorrente precisa che sarà obbligata, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento impugnato, a por termine alla sua attività. Essa dichiara di aver investito 257 milioni di franchi belgi nella costruzione del suo impianto produttivo per l'isoglucosio.

Inoltre, una buona parte degli impianti a monte, a giudizio della ricorrente, non potranno più venir utilizzati traendone un reddito normale. Quest'ultimo pregiudizio si può stimare in 500 milioni di franchi belgi.

Dati i notevoli investimenti effettuati dalla ricorrente, date le difficoltà di riconversione verso altre attività e date le liquidazioni da versarsi al personale in un prossimo futuro, il danno totale subito dalla ricorrente può venir valutato provvisoriamente a 777 milioni di franchi belgi. Pur se il danno non si è ancora verificato, esso è sufficientemente imminente e prevedibile con sufficiente certezza onde poter giustificare un risarcimento (cfr. cause riunite 56 e 60/74, *Ditta K. Kampffmeyer e altri c/ Consiglio e Commissione delle Comunità europee*, Racc. 1976, pag. 711; causa 44/76, *Ditta Milch-, Fett- und Eier Kontor GmbH c/ Consiglio e Commissione delle Comunità europee*, sentenza 2 marzo 1977, Racc. 1977, pag. 393).

— Nesso causale tra la disciplina litigiosa indiziata e il pregiudizio subito

È evidente, secondo la ricorrente, che, se non fosse stata adottata la disciplina impugnata, essa avrebbe potuto continuare normalmente a produrre.

Nel *controricorso*, la *Commissione* espone in particolare quanto segue:

In fatto

Ambito economico della controversia

Secondo i dati più recenti (novembre 1977) di cui dispone la Commissione, la produzione totale di zucchero bianco nella Comunità avrebbe dovuto raggiungere, per la stagione 1977/1978, gli *11 086 000 tonnellate*. Onde avere una panoramica esatta dell'offerta di zucchero sul mercato comunitario è opportuno, secondo la Commissione, detrarre dalla produzione totale summenzionata i quantitativi di zucchero prodotti oltre la quota massima (zucchero detto C, per complessive 600 000 tonnellate per il 1977/78), che non possono venir venduti all'interno della Comunità europea e, d'altra parte, si deve aggiungere il 1 305 000 tonnellate contemplato per lo stesso anno come importazioni preferenziali dai paesi ACP, in virtù del protocollo n. 3 della Convenzione di Lomé. Ammettendo per ipotesi che il *consumo interno* ammonti a *9 310 000 tonnellate*, si giungerebbe ad un *eccedenza di oltre 2,5 milioni di tonnellate* disponibili per venire esportate nei paesi terzi.

Per quel che riguarda l'isoglucosio, la Commissione espone brevemente le caratteristiche e gli impieghi di questo prodotto e precisa che, nella Comunità, la capacità produttiva per l'isoglucosio alla fine del 1976 poteva stimarsi a circa 150 000 tonnellate di prodotto secco e, secondo i progetti che si stavano ponendo in opera, a 400 000 tonnellate per la fine del 1977 ed a 700 000 tonnellate almeno nel 1980.

In conclusione, la Commissione sottolinea in particolare i seguenti punti che

essa ritiene particolarmente importanti per il proseguimento del dibattito:

— Il mercato potenziale dell'isoglucosio non è limitato al cosiddetto mercato dello zucchero liquido, per il semplice motivo che detto mercato non esiste in quanto tale: in realtà vari utilizzatori preferiscono acquistare zucchero allo stato solido per porlo essi stessi in soluzione, date le difficoltà di magazzinaggio degli sciroppi di saccarosio. Quindi la Commissione ritiene che gli impieghi potenziali dell'isoglucosio possono venire più esattamente valutati al 30 % del mercato dello zucchero vale a dire a 3 000 000 di tonnellate.

— Infine il prezzo dell'isoglucosio sul mercato mira ad allinearsi, data la sua concorrenza diretta con gli sciroppi di saccarosio, sul prezzo di mercato dello zucchero, cioè in realtà sul prezzo d'intervento di detto prodotto.

La disciplina

La Commissione sottolinea la portata ed il senso dei due elementi dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero, cioè il sistema delle quote e il contributo alla produzione.

i) *Il sistema delle quote* consiste da un lato in una forma di appoggio ai produttori di zucchero ubicati nelle regioni meno idonee alla coltivazione delle barbabietole da zucchero (quota A) e, dall'altro, in uno stimolo alla specializzazione regionale tramite la quota B, che consente ai produttori comunitari più competitivi di aumentare la loro produzione oltre la quota base in condizioni di prezzo meno vantaggiose rispetto al prezzo di base. Se questo sistema di quote che limita la garanzia di prezzo e di distribuzione non fosse stato istituito — con le sue conseguenze sulla produ-

zione — è opinione diffusa che il prezzo dello zucchero sul mercato comunitario sarebbe stato *inferiore del 15 %* al prezzo stabilito dopo l'entrata in funzione dell'organizzazione comune. Questa differenza del 15 % fra i prezzi comuni che, secondo la Commissione, si sono potuti prendere in considerazione tenuto conto del regime delle quote e del livello dei prezzi di equilibrio che sarebbe prevalso in assenza di detto regime costituisce, a ver dire, il vantaggio economico di cui fruiscono i produttori di zucchero, in contropartita per la limitazione della garanzia di prezzo e di distribuzione che è stata imposta sulla loro produzione.

ii) *Il contributo alla produzione*, dato che dipende dagli oneri che derivano alla Comunità a causa delle eccedenze di zucchero sul mercato, ha una funzione frenante sulla produzione di zucchero B (per i produttori meno efficienti) e, in definitiva, di orientamento della produzione dello zucchero comunitario.

Per quel che riguarda il regime da applicarsi alla produzione di *isoglucosio*, la Comunità aveva la scelta, secondo la Commissione, tra tre possibilità:

- Rimanere inerte e lasciare così che si sviluppasse liberamente una concorrenza selvaggia tra un prodotto nuovo, ottenuto con una tecnologia d'avanguardia, ed un prodotto vecchio assoggettato agli oneri di un'organizzazione di mercato particolarmente complessa.
- Istituire un regime identico sotto ogni aspetto a quello esistente per lo zucchero.
- Infine, senza ipotecare l'avvenire, adottare provvedimenti provvisori miranti ad instaurare condizioni di concorrenza eque per i due prodotti.

La Comunità ha scelto la terza soluzione. In realtà l'elemento essenziale dei provvedimenti comuni adottati dal Consiglio tramite il regolamento n. 1111/77 consiste nell'allineare fino al 30 giugno 1979 tutta la produzione di isoglucosio al regime di contributi vigente per lo zucchero B. In via transitoria, l'importo del contributo isoglucosio è stato fissato ad un massimo di 5 u.c. per 100 kg per il primo anno di produzione, mentre per lo stesso periodo il contributo zucchero era fissato a 9,85 u.c. per 100 kg (cfr. art. 6, n. 1, del regolamento n. 1113/77). Il regolamento della Commissione 30 giugno 1977, n. 1468, che stabilisce le modalità d'applicazione del contributo per la produzione di isoglucosio fino al 30 giugno 1978, contempla, dal canto suo, lo stesso acconto (4 u.c. per 100 kg) richiesto ai fabbricanti di zucchero, pagabile pure entro le stesse scadenze (5 mesi in media dopo l'inizio delle produzioni rispettive).

In diritto

Sulla ricevibilità del ricorso

A giudizio della Commissione nella fattispecie non sussiste una delle condizioni necessarie ed essenziali per la stessa esistenza di una qualsiasi responsabilità extracontrattuale della Comunità in virtù dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE: *si tratta del carattere certo ed immediato richiesto per il danno invocato*.

1. Carezza della certezza del danno invocato

La Commissione nota che la ricorrente invoca solo un *danno futuro* non ancora avvenuto e «provvisoriamente» ritiene che il danno complessivo ammonti a 777 milioni di franchi belgi. Si tratta però di vedere se per questo danno futuro si

possa fin d'ora chiedere un risarcimento oppure se, trattandosi solo di un danno possibile, non se ne possa invocare il risarcimento nell'ambito di un'azione per responsabilità extracontrattuale.

A questo proposito la Commissione si richiama alle sentenze emanate dalla Corte nelle cause riunite 56-60/74 (*Kampffmeyer e a. c/ Commissione e Consiglio*) e nella causa 44/76 (*Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH c/ Commissione e Consiglio*). In queste due cause la Corte ha affermato che «l'art. 215 del Trattato 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» (cause 56-60/74, n. 6; causa 44/76, n. 8), precisando, nelle cause 56-60/74, che «in effetti può essere necessario onde evitare danni maggiori, adire il giudice non appena è certa la causa del pregiudizio. Tale considerazione è confermata dalle norme vigenti negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che in maggioranza, se non tutti, ammettono un'azione per la declaratoria di responsabilità, per un danno futuro, ma ragionevolmente prevedibile» (n. 6, 2° e 3° paragrafo).

Facendo distinzione tra danno e pregiudizio, la Commissione sostiene che, ammettendo la ricevibilità di un ricorso per risarcimento di un danno futuro «dal momento che la causa del pregiudizio è certa, la Corte si è riferita all'ipotesi in cui il danno era già reale allorché il caso veniva esaminato, quantomeno al momento in cui il ricorso veniva promosso e che sorgerà quindi solo il problema della valutazione dell'entità di detto danno».

La Commissione opera un'analisi delle differenze fondamentali che esistono, a suo modo di vedere, tra le situazioni che hanno dato origine alle due cause di cui sopra e la fattispecie e riassume il suo modo di vedere sul problema del carattere certo del danno invocato dalla ricorrente come segue:

Il presunto danno invocato non ha nemmeno ancora cominciato a concretizzarsi; di per sé non può quindi essere la causa di un pregiudizio futuro.

Comunque stiano le cose, il presunto pregiudizio dipende in realtà (se si accetta la descrizione che di esso ne fa la ricorrente) da un complesso di fattori connessi ad una situazione economica e sociale globale in costante evoluzione. Pare dunque difficile sotto il profilo giuridico definire siffatto pregiudizio diversamente che con l'aggettivo ipotetico, vale a dire *eventuale*.

2. Carenza di carattere immediato del pregiudizio

La Commissione esamina sotto un duplice aspetto il problema del nesso *immediato* tra il regolamento impugnato ed il pregiudizio subito invocato dalla ricorrente.

Essa osserva che, sotto il profilo della teoria della *causalità idonea* che, a suo giudizio, può riassumersi in una valutazione dell'*indole normale ed ordinaria* degli antefatti del danno, mal si comprende come la ricorrente possa giungere a dimostrare che l'assoggettamento ad un contributo modesto implichi in se stesso

la «conseguenza normale» della chiusura delle sue unità produttive e del licenziamento del suo personale.

Sotto il profilo della teoria della causa prossima vale a dire, nella sua formulazione moderna, dell'insussistenza di fatti intermedi che interrompano il filo di causalità tra il fatto o l'atto generatore e il danno invocato, è ancor più difficile immaginare che per la ricorrente, la cui attività si inserisce in un contesto economico globale, nessun altro elemento estraneo al contributo litigioso venga ad assumere una funzione determinante nella sua eventuale decisione di abbandonare la produzione di isoglucosio.

La Commissione conclude a questo proposito che il nesso causale che la ricorrente ravvisa tra il suo presunto danno e la disciplina comunitaria in questione è privo di qualsiasi carattere immediato, indipendentemente dalla concezione che si abbia del rapporto di causalità. Inoltre questo mezzo, così come è esposto, è insufficientemente motivato sotto il profilo dell'art. 39, § 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte e, per questo semplice motivo, rende il ricorso irricevibile.

Per tutti questi motivi la Commissione ritiene che il presente ricorso dovrebbe venir dichiarato irricevibile in quanto nella fattispecie fa difetto il carattere certo ed immediato del danno invocato. Qualora la Corte preferisse invece estendere il suo esame al merito della controversia, la Commissione conferma il suo argomento per concludere che quantomeno il ricorso dovrebbe venire respinto, in quanto infondato, per le stesse ragioni.

Nel merito

1. Violazione delle finalità stabilite dall'art. 39, n. 1, del Trattato

La Commissione osserva che queste finalità non possono venire definite norme superiori di diritto che tutelano i singoli. In realtà l'art. 39 costituisce una *norma di competenza* che delimita da un lato la

sfera su cui si applica la politica agricola comune (competenza per materia) e dall'altro le autorità — Comunità o Stati membri — chiamate ad agire nell'ambito della politica agricola comune (competenza per soggetti).

Inoltre, come è ribadito da una giurisprudenza costante (vedere in particolare la sentenza della Corte del 13 marzo 1968 nella causa 5/67, *Beus*, Racc. 1968, pag. 115), spetta al legislatore comunitario scegliere, nell'ambito del potere discrezionale che gli spetta in materia di politica economica, quale tra queste finalità — parzialmente incompatibili fra loro — può prevalere sulle altre.

Nella fattispecie, la Commissione si limita ad osservare che i provvedimenti comuni adottati per l'isoglucosio mirano essenzialmente a stabilizzare il mercato dello zucchero, la cui situazione attualmente fa registrare grandi eccedenze.

2. Violazione del diritto fondamentale al libero esercizio di un'attività economica

Alla luce dell'impostazione attuale dei suoi argomenti di difesa, la Commissione propone di esaminare questo problema nell'ambito del principio della proporzionalità.

3. Violazione del principio di non discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato

La censura di discriminazione, intesa nel senso di trattamento diverso, e non giustificato da criteri obiettivi, di situazioni identiche o quantomeno comparabili, implica secondo la Commissione che vengano in precedenza definiti i termini stessi del confronto. A questo proposito la Commissione osserva in particolare che, se si vuol raffrontare ciò che è economicamente comparabile, è opportuno scostarsi dall'orientamento globale puramente quantitativo della ricorrente per esaminare la situazione reale dei due settori, quello dello zucchero e quello dell'isoglucosio.

La Commissione cerca di dimostrare, portando come esempio i dati che seguono, che non vi è discriminazione fra un produttore di isoglucosio e un produttore di zucchero che operi in condizioni di produzione ugualmente efficienti.

Se si assume come esempio l'ipotesi di uno zuccherificio che ha avuto una produzione di zucchero C pari all'87,7 % della sua produzione nell'ambito della sua quota di base (ipotesi realmente verificatasi nel 1976/77 e che probabilmente si ripeterà nel 1977/78), il valore medio dello zucchero si stabilisce come segue:

- Produzione A: 100
- Produzione B: 35
- Produzione C: 87,7
- Produzione totale: 222,7
- Prezzo d'intervento: 34,60 u.c./100 kg
- Contributo per la produzione (stagione 1977/78): 9,85 u.c./100 kg
- Prezzo dello zucchero B: $34,60 - 9,85 = 24,75$ u.c./100 kg
- Prezzo dello zucchero C (previsione media per la stagione 1977/78): ± 10 u.c./100 kg

Valutazione dello zucchero

$$\begin{array}{rcl} 100 \times 34,60 & = & 3\,460 \\ 35 \times 24,75 & = & 866,25 \\ 87,7 \times 10 & = & 877 \\ \hline & & 5\,203,25 \end{array}$$

$$\frac{5\,203,25}{222,7} = 23,36 \text{ u.c./100 kg}$$

$$\text{Differenza } 34,60 - 23,36 = 11,24 \text{ u.c./100 kg.}$$

Questa differenza di 11,24 u.c./100 kg rappresenta dunque il 32,5 % del prezzo d'intervento garantito dello zucchero A, mentre il contributo isoglucosio di 5 u.c./100 kg (stagione 1977/78) rappresenta, rispetto a questo prezzo, solo il 14,45 %.

4. Violazione del principio della proporzionalità

La Commissione ricorda le due finalità del contributo per la produzione di isoglucosio, e cioè: addossare ai produttori

di isoglucosio una parte degli oneri finanziari supplementari derivanti per la Comunità dall'immissione sul mercato di questo nuovo prodotto; regolarizzare la produzione di isoglucosio in funzione di quella di zucchero e delle possibilità di vendita sul mercato.

Per quel che riguarda il mezzo impiegato per perseguire queste finalità, la Commissione osserva che l'importo attuale di 5 u.c. per 100 kg di detto contributo rappresenta solo il 14,45 % del prezzo attuale d'intervento garantito allo zucchero A. Siffatto importo non è quindi sproporzionato rispetto al vantaggio di prezzo del 15 % di cui godono i produttori di isoglucosio data l'esistenza del sistema di quote nel settore dello zucchero. In realtà non è contestato che il prezzo dell'isoglucosio tende ad allinearsi sul prezzo garantito sul mercato dello zucchero. Infine l'applicazione del contributo isoglucosio è stata limitata a due anni e, d'altro canto, in via transitoria, l'importo massimo è stato stabilito a 5 u.c. per 100 kg.

B) Nella causa 124/77

La ricorrente precisa nel suo atto introduttivo di aver investito un totale di 8 milioni di sterline in impianti per la produzione di isoglucosio nei suoi stabilimenti di produzione d'amido già esistenti e situati a Greenwich. Si prevedeva di iniziare la produzione di isoglucosio nel novembre 1977. Si è previsto che l'amido impiegato in questi impianti avrebbe potuto venir prodotto usando il granturco importato dai paesi terzi, però detti impianti potevano anche servire alla fabbricazione di amido in base a prodotti provenienti dalla Comunità.

La ricorrente è costretta, in virtù dell'instaurazione del contributo alla produzione di isoglucosio ad opera del regolamento n. 1111/77, a produrre isoglucosio in perdita durante i 12 mesi venturi ed ad accollarsi spese supplementari fino ad un importo massimo di circa 50 000

sterline, in modo da trovare altri sbocchi all'amido destinato a venir impiegato per la produzione di isoglucosio. Essa afferma che il regolamento n. 1111/77 le ha provocato un danno e che questo danno è stato causato in modo illegittimo per i seguenti motivi.

Anzitutto il regolamento ha violato il principio di proporzionalità in quanto esso ha istituito un onere del tutto ingiusto gravante sui fabbricanti di isoglucosio e che va a vantaggio della fabbricazione dello zucchero. Infatti il contributo isoglucosio è totalmente sproporzionato ed eccessivo rispetto all'onere comparativo gravante sui produttori di zucchero e di riflesso anche all'oggetto del provvedimento in questione. Secondo i termini dei considerando del regolamento, il contributo aveva come oggetto «una contribuzione agli oneri dell'esportazione». Tuttavia, a quanto risulta alla ricorrente, le autorità comunitarie non hanno mai tentato di imporre un onere corrispondente sui fabbricanti di zucchero, se si fa eccezione per quanto è stato istituito col sistema dei contributi della quota B, sistema che di per sé implica una grave discriminazione a danno dei produttori di isoglucosio.

In secondo luogo, il regolamento non conteneva alcuna disposizione, e nessuna disposizione è stata adottata in applicazione del regolamento, destinata a tutelare le legittime aspettative della ricorrente che aveva deciso di investire, facendo affidamento nella politica comunitaria, ininterrottamente seguita per vari anni.

In terzo luogo, il regolamento viola il Trattato in quanto le sue disposizioni o non consentono di perseguire uno o tutti gli obiettivi della politica agricola comune come è stata determinata nell'art. 39 del Trattato, oppure sono in contraddizione con essi. In particolare, il regolamento produce un effetto contrario alla finalità, che consiste nel garantire la sicu-

rezza degli approvvigionamenti (art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato). Pur se attualmente esiste nella Comunità un'eccedenza di zucchero, creata artificialmente, è evidente che detta eccedenza potrebbe costituire un fenomeno temporaneo e, di fatto, vi sono stati recentemente periodi di grave penuria di zucchero.

In quarto luogo, il regolamento viola il Trattato in quanto contiene un elemento flagrante di discriminazione, contrario all'art. 40, n. 3, del Trattato. Cercando di trattare nello stesso modo isoglucosio e zucchero, vale a dire vincolando il contributo dell'isoglucosio a quello vigente per lo zucchero di quota B, il regolamento provoca di fatto una discriminazione manifesta nei confronti dei fabbricanti di isoglucosio in quanto non tiene conto dell'equivalente di una quota A, in virtù della quale quantitativi molto rilevanti di zucchero possono venir venduti a prezzi garantiti. Inoltre il contributo per la produzione di zucchero non si può pagare se non su una piccola parte della produzione totale, soprattutto se si prende in considerazione il fatto che la quota massima è raramente raggiunta.

Infine la dimostrazione dell'indole eccessiva e sproporzionata del contributo isoglucosio risiede nel fatto che l'effetto è quello di rendere la produzione di isoglucosio economicamente ingiustificata rispetto a quella dello zucchero.

Poiché il contributo gravante sulla produzione di isoglucosio è manifestamente sproporzionato ed eccessivo, la conclusione ineluttabile par essere che i convenuti cercassero, tramite il contributo, di compensare il vantaggio competitivo reale o presunto dell'isoglucosio e cercassero, a questo scopo, di valutare le spese di produzione dell'isoglucosio e il mercato potenziale di detto prodotto. Se ciò è vero, i convenuti hanno manifestamente abusato della loro facoltà applicando il contributo.

Se questa conclusione è esatta o se, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, i convenuti avevano il diritto di tener conto delle spese di produzione dell'isoglucosio e del mercato potenziale di questo prodotto, allora il regolamento è viziato in quanto si fondava su premesse totalmente erronee quanto ai punti che seguono.

Anzitutto la ricorrente ritiene da un lato che, al momento in cui la Commissione ha presentato al Consiglio la proposta sulla quale si fondava il regolamento, essa non disponeva di un'informazione idonea quanto agli elementi su cui fondare l'aliquota del contributo, oppure, se essa disponeva di queste informazioni, non le ha valutate in modo adeguato e, dall'altro, la determinazione dell'aliquota proposta dalla Commissione nonché quella determinata dal Consiglio sono state decise in modo del tutto arbitrario e senza tener conto delle spese di produzione dell'isoglucosio. La ricorrente chiede che la Corte voglia disporre affinché i convenuti producano gli schemi e i calcoli in base ai quali l'aliquota del contributo è stata in un primo tempo proposta dalla Commissione e poi determinata dal Consiglio.

In secondo luogo il regolamento si fonda su una valutazione del tutto inesatta della funzione dell'isoglucosio e del mercato potenziale di questo prodotto, punti sui quali la ricorrente ritiene ancora una volta che il Consiglio e la Commissione siano entrambi responsabili. La ricorrente chiede che la Corte voglia intimare ai convenuti di produrre le informazioni in materia di cui essi disponevano nel momento di cui trattasi.

Per corroborare le richieste enunciate in precedenza, la ricorrente si richiama in particolare a quanto segue.

Secondo le informazioni di cui dispone la ricorrente, si riteneva, nel novembre 1976, che la capacità produttiva comunitaria di isoglucosio equivalesse, per il 1976, a 70 000 tonnellate di zucchero e a

380 000 tonnellate per il 1977, e che il potenziale attuale delle vendite si elevasse al 65 % di dette cifre. Il consumo comunitario annuo di zucchero ammonta a circa 10 milioni di tonnellate, il consumo di zucchero liquido rappresenta circa il 7 % di questo quantitativo. Di conseguenza il pericolo rappresentato dall'isoglucosio per lo zucchero si riduceva fino al punto da essere trascurabile.

La ricorrente ritiene che Consiglio e Commissione siano stati indotti in errore dai dati prospettati dai fabbricanti di zucchero di barbabietole che lasciavano pensare che un milione di tonnellate di isoglucosio sarebbe stato prodotto in un prossimo futuro e che fanno pure pensare che l'isoglucosio e lo zucchero siano in partenza intercambiabili sotto vari aspetti (vedere l'estratto della relazione amministrativa esercizio 1976 della Confederazione professionale dello zucchero e dei suoi derivati, prodotto come allegato 1).

Anche nel suo mercato principale, cioè nell'industria delle bevande zuccherate, l'isoglucosio non rappresenta un prodotto di sostituzione completo dello zucchero in quanto il suo impiego provocherebbe modifiche nella dolcezza e nel sapore della bevanda. Per questa ragione in pratica gli utilizzatori si limitano a far impiego del 50 % di isoglucosio per sostituire il 50 % di saccarosio, prodotto impiegato normalmente.

In base particolarmente ai motivi esposti in precedenza, la ricorrente ritiene che il regolamento n. 1111/77 le abbia illegittimamente provocato un pregiudizio e costituisca una violazione delle norme di tutela dei singoli abbastanza grave per coinvolgere la responsabilità dei convenuti per i danni che essa ha subito.

I danni di cui la ricorrente chiede il risarcimento sono quelli che le sono stati provocati direttamente per effetto dell'istituzione di un contributo gravante sulla produzione di isoglucosio, contemplato dal regolamento di cui sopra, e in particolare comprendono:

- 1) le spese di ammortamento degli impianti industriali e quelle di conversione ad altri impieghi delle rimanenti installazioni;
- 2) le perdite nella produzione d'isoglucosio per l'anno 1977/78 e il deficit che esse hanno comportato.

La ricorrente precisa che essa fornirà dei dettagli sul pregiudizio di cui trattasi.

Nel *controricorso* la *Commissione* invoca, per opporsi ai mezzi svolti dalla ricorrente (eccezione fatta per quelli relativi al danno), gli stessi argomenti che ha già esposto nelle sue difese scritte presentate nella causa 145/77 (*Tunnel Refineries Limited c/ Intervention Board for Agricultural Produce*).

Essa esterna forti dubbi quanto alla ricevibilità del ricorso nella presente controversia, dato che pare facciano difetto due elementi essenziali che costituiscono un presupposto indispensabile affinché si possa parlare di responsabilità a norma dell'art. 215, n. 2, del Trattato e precisamente la realtà del danno e il nesso causale immediato tra detto danno e il presunto illecito.

C) *Controricorso del Consiglio nelle due cause*

Il *Consiglio* delinea nel suo *controricorso* i principi cui si ispira, a suo giudizio, il regime instaurato dai regolamenti n. 1111/77 e 1110/77: l'isoglucosio è un prodotto di sostituzione diretta dello zucchero; lo zucchero è soggetto a forti limitazioni di produzione; la situazione di concorrenza contemporaneamente alla limitazione imposta alla produzione favorisce notevolmente l'isoglucosio sotto il profilo economico in quanto gli garantirebbe la vendita al prezzo dello zuc-

chero; per riequilibrare detta situazione sarebbe equo assoggettarla agli stessi oneri dello zucchero eccedentario cioè al contributo contemplato dal regolamento n. 1111/77, in quanto questo onere fa sì che esso contribuisca ad alleviare il maggior costo dell'esportazione delle eccedenze che esso stesso provoca. Il Consiglio ha cercato una soluzione equilibrata del problema, problema per cui però egli non ha voluto trovare una soluzione definitiva. Infatti gli artt. 8 e 9 del regolamento n. 1111/77 stabiliscono il contributo per la produzione di isoglucosio solo per due anni, terminati i quali il problema dovrebbe ritornare sul tappeto.

Quanto al *pregiudizio* subito dalle ricorrenti, il Consiglio solleva un'eccezione di irricevibilità, pur se non in forma di incidente sollevato in virtù dell'art. 91 del regolamento di procedura della Corte, sia perché fa difetto l'immediatezza, sia perché fa difetto la certezza e il carattere individuale del danno.

Quanto al *nesso causale*, cioè l'imputabilità del pregiudizio ai provvedimenti da esso adottati, il Consiglio riserva la sua posizione a questo proposito, in quanto né la causa né l'effetto gli pare sussistano.

Ribattendo alla censura delle due ricorrenti secondo cui il regolamento n. 1111/77 non è conforme alle *finalità* della politica agricola comune enunciate dall'art. 39, n. 1, del Trattato, il Consiglio ricorda che nell'ambito del regolamento n. 3330/74 esso aveva preso degli impegni che conferivano nel settore dello zucchero diritti quesiti fino a metà del 1980. Indipendentemente dai presunti pregi dell'isoglucosio, il Consiglio non avrebbe potuto revocare quello che aveva già istituito. Era necessaria una politica di equilibrio. Esso poteva quindi adottarla in forza dell'art. 39.

Comunque stiano le cose, nelle scelte economiche che esso ha fatto applicando l'art. 39, il Consiglio non ritiene di meritare alcuna censura.

Il Consiglio esamina poi una serie di censure nei confronti della fissazione a 9,5 u.c. per 100 kg (5 u.c. per 100 kg. per la stagione 1977/78) del contributo per l'isoglucosio, censure che partono tutte dal presupposto che l'isoglucosio è stato eccessivamente oberato rispetto allo zucchero.

Per quel che riguarda la censura (comune ai due atti introduttivi) secondo cui *l'aliquota così determinata rappresenta una discriminazione a danno dell'isoglucosio che va a vantaggio dello zucchero*, il Consiglio osserva che secondo l'opinione di alcuni produttori di isoglucosio, il sistema instaurato dal regolamento n. 1111/77 crea una discriminazione nei loro confronti, poiché se essi versano un contributo identico a quello versato dai produttori di zucchero, per contro essi non fruiscono del sistema delle quote. Il Consiglio sottolinea che questo raffronto tra sistemi non ha alcun senso in quanto il regime dell'isoglucosio non consente di istituire un sistema di quote.

Per quel che riguarda il confronto operato dalle ricorrenti fra l'incidenza del contributo isoglucosio, che ammonta a 9,5 u.c. per 100 kg. da un lato, e il contributo zucchero che potrebbe essere soltanto di 0,49 u.c. per 100 kg. dall'altro, il Consiglio osserva che questo raffronto non è così pertinente come sostengono le ricorrenti, in quanto si fonda su un raffronto tra elementi incomparabili.

In realtà, l'incidenza del contributo zucchero è lungi dall'essere identica per tutti gli zuccherifici. Ciò risulta da un lato dal sistema della ripartizione delle quote tra gli zuccherifici, dall'altro dal fatto che la quota di ciascuna impresa è ripartita tra tre regimi di prezzi (A, B e C). In funzione di varie circostanze, il regime di quote produce tra gli zuccherifici effetti molto diversi. Così uno zuccherificio produce, oltre la sua quota di base, la sua quota B e anche dello zucchero C.

Pur se lo zucchero C è venduto ad un prezzo marginale, esso aumenta comunque il reddito totale dell'impresa. Se detta impresa versa un importo massimo come contributo per la produzione della sua quota B, resta il fatto che i suoi introiti sono i più alti. Al contrario, vi sono zuccherifici la cui produzione non riesce ad andare oltre la quota A. Quindi per la loro produzione essi incassano quasi esclusivamente il prezzo dello zucchero A, cioè incassano di più per ogni chilogrammo di zucchero preparato rispetto alla produzione del primo zuccherificio, però il loro reddito totale resta sempre inferiore. D'altro canto, se lo zuccherificio produce come zucchero B solo il terzo della quota che è ad esso assegnata, verrebbe a versare meno contributi, però i suoi introiti sono inferiori.

Quindi il punto importante nel raffronto fra la situazione dei due zuccherifici, non è l'aliquota del contributo zucchero versato, indipendentemente dal fatto che detta aliquota venga calcolata sulla produzione totale dello zuccherificio o in modo diverso, quello che si deve stabilire è il reddito complessivo, al netto dei versamenti per contributi sullo zucchero B e dopo la vendita di tutta la produzione di zucchero, parte ai prezzi d'intervento (quote A e B), parte ai prezzi del mercato mondiale (zucchero C).

Per corroborare il suo punto di vista, il Consiglio presenta un esempio corredato da dati, dal quale risulta che lo zuccherificio che versa le maggiori aliquote di contributi è il più favorito mentre non lo è quello che paga contributi ad aliquote più ridotte.

Non ha dunque alcuna rilevanza il raffronto tra le aliquote dei contributi gravanti sullo zucchero e quelli gravanti sull'isoglucosio operato dalle ricorrenti.

Il Consiglio ricorda che gli zuccherifici hanno una quota massima che si suddivide in due parti, quella della quota A per la quale è garantita la vendita a prezzo d'intervento, e quella della quota B, che all'incirca è pari ad un terzo della

quota A (35 %) e per la quale è garantito il prezzo d'intervento diminuito dell'ammontare del contributo. In altre parole i produttori di zucchero hanno la garanzia del prezzo d'intervento diminuito del *quarto* del contributo (esattamente $\frac{135 - 100}{135}$, cioè 26 %). Al contrario, i produttori di isoglucosio versano su tutta la loro produzione il *contributo intero* (pur se nel 1977/78 è stato ridotto del 50 %). È in questa differenza di trattamento che essi ravviserebbero la presunta discriminazione.

Resta da vedere se sia necessaria una parità assoluta tra i regimi. Le ricorrenti non forniscono nemmeno un accenno di risposta a tre interrogativi che sorgono a questo proposito:

- La concorrenza nell'impiego di due prodotti è sufficiente a giustificare una parità assoluta di regimi fra di essi?
- È in realtà già possibile determinare stabilmente il vincolo tra i due regimi allorché la produzione di isoglucosio può ancora crescere nel prossimo futuro del 50 % e dal momento che questo fatto modificherà radicalmente i dati del problema?
- Una parità di regime garantisce lo stesso reddito?

Si potrebbe invece sostenere che, dal momento che la produzione di isoglucosio risulta essere una produzione complementare alla produzione di zucchero già esistente, sarebbe perfettamente logico che essa sia assoggettata agli oneri gravanti sulla parte della produzione di zucchero (zucchero B) che viene ad aggiungersi alla parte ritenuta necessaria per garantire l'approvvigionamento normale della Comunità e che, per questo motivo,

fruisce di tutte le garanzie comunitarie (zucchero A) (cfr. il settimo considerando del regolamento n. 1111/77).

L'art. 39 del Trattato stabilisce in realtà che la politica agricola comune ha in particolare lo scopo di stabilizzare i mercati. Pare quindi perfettamente conforme alle finalità della politica agricola comune assimilare l'isoglucosio ad una produzione di zucchero complementare e assoggettarlo ad un contributo finanziario adeguato alle spese da affrontarsi per l'esportazione delle eccedenze comunitarie di zucchero.

La censura di discriminazione non è quindi suffragata da prove.

A giudizio del Consiglio, la motivazione del regolamento n. 1111/77 controbatte in modo sufficiente il mezzo di sviamento di potere invocato dalla ricorrente nella causa 124/77. Infatti è proprio perché l'isoglucosio trae vantaggio dalle agevolazioni e dagli oneri dell'organizzazione del mercato dello zucchero che esso deve contribuire agli oneri connessi a detta organizzazione. Tale contributo appare quindi una contropartita normale ed il carattere intrinsecamente «tortuoso» di uno sviamento di potere non è affatto provato.

Il Consiglio continua la sua argomentazione sostenendo da un lato che i prezzi di vendita dei due prodotti sono quasi gli stessi, il prezzo di vendita dell'isoglucosio è quasi pari — con una differenza di circa il 2-3 % — al prezzo d'intervento dello zucchero e, dall'altro, non è affatto provato che il prezzo di costo dell'isoglucosio raggiunga il livello del costo dello zucchero e quindi che il contributo stabilito gravi eccessivamente sull'isoglucosio. A questo proposito il Consiglio ricorda il principio processuale, che fra l'altro è comune agli ordinamenti degli Stati membri ai sensi dell'art. 215 del Trattato, vale a dire che *onus incumbit ei qui dicit*.

Comunque stiano le cose, tenuto conto dei prezzi delle stagioni in corso (1976/77 e 1977/78) e delle spese nette d'approvvigionamento in materie prime e degli utili non trascurabili sulla vendita dei sottoprodotti (particolarmente alti per l'isoglucosio), il granoturco è più vantaggioso che la barbabietola in rapporto alla tonnellata di zucchero o equivalente. In particolare per il 1977/78, l'importo del contributo isoglucosio (5 u.c. per 100 kg) è perfettamente assorbibile.

Quindi, l'assoggettamento dell'isoglucosio al contributo dello zucchero per il complesso della sua produzione, mentre invece lo zucchero è soggetto a contributo solo relativamente alla quota B, non ha nulla di sproporzionato né di discriminatorio, poiché è l'espressione di un equilibrio voluto tra due prodotti e tiene conto del loro prezzo di costo rispettivo. Analogamente, la critica secondo cui il calcolo è privo di base è vuota di contenuto.

Il Consiglio sostiene infine che, pur ammettendo che la disciplina abbia leggermente sfavorito i produttori di isoglucosio, lo svantaggio è minimo e perfettamente tollerabile nell'ambito della politica agricola comune, che può comportare per gli operatori oneri dettati dall'interesse generale.

Secondo il Consiglio, altre censure sono conseguenza di una errata interpretazione dei dati statistici e, per questo motivo, dovrebbero pure esse venire disattese.

Ciò vale ad esempio per la *censura speciale di proporzionalità*, avanzata dalle ricorrenti nelle due cause e secondo la quale l'applicazione di un contributo sull'isoglucosio è eccessiva rispetto alla finalità perseguita. Infatti, secondo le ricorrenti, l'industria dell'isoglucosio, che nel 1977 aveva una capacità produttiva pari al 3,5 % di quella dello zucchero (o era soltanto di 350 000 tonnellate) e poteva far concorrenza — ed anche questa solo parziale — allo zucchero liquido

(700 000 tonnellate), non era affatto il caso di applicare un contributo nei suoi confronti.

Secondo il Consiglio, l'inconveniente di questo modo di vedere è il fatto che esso si fonda su una patente sottostima dell'impiego potenziale dell'isoglucosio. Secondo il parere delle istituzioni, che assumono come base a questo proposito seri studi, l'isoglucosio può a breve scadenza raggiungere un potenziale d'impiego che tocca il 33 % del consumo totale di zucchero (più esattamente il quantitativo oscilla tra il 19 e il 33 % dello zucchero, percentuale che per praticità può essere fissata ad una media del 25 %). In realtà, al 10 % (non al 7 %) dello zucchero liquido attualmente prodotto, si dovrebbe aggiungere come potenziale d'impiego per l'isoglucosio lo zucchero solido che gli utilizzatori sciolgono in funzione delle loro esigenze, nonché inoltre la possibilità di impiegare l'isoglucosio in determinate preparazioni fatte a caldo, che assommano al 25 % del mercato. Ciò consente dunque di moltiplicare per 7 la percentuale di mercato potenziale dell'isoglucosio, attualmente (1977) del 3,5 %.

In definitiva, poiché la percentuale d'impiego potenziale dell'isoglucosio è lungi dall'essere raggiunta e rimanendo inteso che la Comunità aveva valide ragioni per voler stabilire un equilibrio tra lo zucchero e l'isoglucosio, l'adozione tempestiva di un provvedimento destinato a consentire la realizzazione progressiva di detto equilibrio non aveva nulla di anormale.

Per quel che riguarda la censura di violazione dei *diritti fondamentali*, il Consiglio sottolinea anzitutto che il regime che esso ha istituito, per lo stesso fatto che esso è equilibrato tra i due settori, non può intendersi nel senso che ha *vietato* un'attività. In secondo luogo, se l'avesse ostacolata, frenando lo sviluppo di una delle due attività, ciò dovrebbe, in base alle premesse, venir ritenuto legittimo nell'ambito delle opzioni della politica agricola comune e come iniziativa messa

in atto in modo sano e senza provvedimenti eccessivi. Si deve infatti ammettere che nel settore del commercio dei prodotti agricoli o dei prodotti di trasformazione derivanti dai primi, la libertà di commercio è, per effetto stesso del Trattato, divenuta un'eccezione, mentre la disciplina è diventata la norma. La sentenza *Nold* (causa 4/73) ammette peraltro, contemporaneamente alla tutela del diritto al libero esercizio del commercio, la possibilità di una limitazione di detto diritto, a condizione che il provvedimento sia stato adottato in funzione del pubblico interesse e per perseguire finalità di interesse generale.

Quanto alle censure di violazione della *certezza giuridica* e di *insussistenza di misure transitorie*, il Consiglio fa osservare da un lato che il regolamento n. 1111/77 è stato applicato in modo progressivo poiché l'importo del contributo è stato ridotto del 50 % per la prima stagione, quindi vi è stata una misura transitoria. D'altra parte, il Consiglio invoca l'insussistenza di diritti quesiti a una disciplina, o piuttosto all'insussistenza di una disciplina e la logica cautela cui dovrebbero informarsi le iniziative di qualsiasi operatore economico.

D) Replica in entrambe le cause

— Causa 116/77

La ricevibilità del ricorso

Per quel che riguarda la ricevibilità del ricorso, la *ricorrente* osserva in primo luogo che il danno invocato da parte sua è contemporaneamente *certo e diretto*.

Senza necessità di dimostrare la sua indole speciale, esso si può valutare fin d'ora.

a) Il carattere certo del danno invocato

La Commissione, richiamandosi ad un saggio della dottrina, d'altra parte isolato, fa distinzione fra nozione di danno e quella di pregiudizio. Pur se è sottile, questa interpretazione mira in realtà meno a mettere in luce le sfumature della giurisprudenza della Corte di giustizia nella quale essa ha riconosciuto che un danno futuro può implicare la responsabilità che non a ridurre la portata di una norma per la quale la Corte non aveva ritenuto utile fare siffatta distinzione.

Se la Corte avesse voluto distinguere il danno dal pregiudizio — termini che, riferendosi all'accezione comune, hanno portata identica ed intercambiabile — essa non si sarebbe riferita al sopravvenire di danni imminenti e prevedibili, giacché essi normalmente avrebbero dovuto già materialmente verificarsi, se si dovesse seguire l'interpretazione della Commissione. Ed inoltre questa interpretazione, che si rivela come eccessivamente restrittiva e che deforma il pensiero della Corte, che ha impiegato la stessa formula in due sentenze (cause riunite 56-60/74, *Kampffmeyer*, n. 6, e causa 44/76, *Milch-, Fett- und Eier-Kontor*, n. 8) dovrebbe venir respinta. La Corte peraltro, per giustificare la sua posizione, si richiama alle norme vigenti dei sistemi giuridici degli Stati membri «che in maggioranza, se non tutti, ammettono un'azione per la declaratoria di responsabilità per un danno futuro, ma ragionevolmente prevedibile» (cause riunite 56-60/74, *Kampffmeyer*, n. 6). Essa non ritiene quindi che sia utile, come sostiene la Commissione, distinguere il danno dal pregiudizio.

Nella fattispecie è evidente che sussistono i presupposti per l'ammissibilità di un danno futuro, come specificati dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza, che possono costituire il fondamento di un'azione di declaratoria di responsabilità extracontrattuale. Infatti, dovendo versare il contributo per la produzione di isoglucosio al tasso anormale stabilito dalla disciplina litigiosa, la ricorrente è costretta inevitabilmente a rinunciare ai suoi investimenti in questo settore e a por fine, entro breve termine, alla sua attività produttiva. A questo proposito, la ricorrente offre di produrre in giudizio, corroborandoli con i dati necessari, tutti gli elementi di prova che eventualmente si ritenessero indispensabili.

b) L'indole diretta del danno invocato

La ricorrente non capisce come la Commissione possa esprimere dubbi in proposito. In realtà la Commissione non fornisce la minima indicazione circa gli elementi estranei al contributo impugnato che farebbero venire meno il nesso causale. Dal momento in cui la ricorrente ha provato *prima facie* l'esistenza di un nesso causale tra il regolamento del Consiglio n. 1111/77 ed il danno, sta ai convenuti produrre la prova dell'elemento che fa venir meno detto nesso causale.

c) L'indole speciale del danno invocato

La responsabilità per colpa non richiede, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la prova di un danno speciale. Questa prova va prodotta solo nell'ipotesi in cui, per effetto di un provvedimento amministrativo non viziato, al singolo viene arrecato un pregiudizio anormalmente grave e speciale. È solo quindi nel caso di una responsabilità senza

colpa che si deve dimostrare il danno speciale e anormalmente grave.

A proposito della questione del *nesso causale*, la ricorrente fa osservare che il riconoscimento della responsabilità amministrativa presuppone la dimostrazione di siffatto nesso tra il provvedimento impugnato e il pregiudizio allegato.

Richiamandosi alla teoria della causa prossima generalmente accolta dai tribunali amministrativi per valutare il nesso causale nell'ambito del contenzioso di indennizzo, la ricorrente sostiene che detta teoria non ha la portata che la Commissione intende conferirle erroneamente. In effetti non vi è soluzione del nesso causale a meno che un elemento estraneo venga ad infraporsi tra l'illecito allegato e il danno che ne è conseguito, ed in particolare l'attività personale della vittima. Quest'ultima diventa allora l'unica responsabile del pregiudizio che ha subito. Però nella fattispecie ciò non è avvenuto, in quanto la ricorrente non ha affatto concorso, in nessuna maniera, a provocare il proprio pregiudizio.

In modo generale, la ricorrente sottolinea che gli argomenti esposti dai convenuti per sostenere l'irricevibilità dell'atto introduttivo hanno l'effetto, se fossero accolti, di ridurre considerevolmente la possibilità dei singoli di esperire un'azione per far dichiarare la responsabilità extracontrattuale da parte della Corte di giustizia. Nella fattispecie l'oggetto del ricorso consiste esattamente nel risarcimento del danno che la ricorrente subirà per effetto dell'applicazione dei regolamenti contestati, vale a dire la chiusura del suo stabilimento per la produzione di isoglucosio. Non si tratta di ottenere, nella forma di una condanna al risarcimento del danno, ciò che rappresenterebbe in realtà solo il rimborso dei contributi pagati in forza di detti regolamenti.

Il merito del ricorso

1. Violazione delle finalità stabilite dall'art. 39, n. 1, del Trattato

La ricorrente assume in particolare che pur nell'ipotesi in cui, come sostengono i convenuti, il regolamento n. 1111/77 mirasse a stabilizzare il mercato dello zucchero, nulla autorizza per ciò a pensare che il perseguimento di detti obiettivi dovesse necessariamente operarsi a detrimento dello sviluppo di un nuovo procedimento tecnico. Né il Consiglio né la Commissione portano il minimo elemento che consenta di pensare che una politica, diversa da quella in definitiva adottata a detrimento dei produttori di isoglucosio, fosse stata presa in considerazione.

La ricorrente si chiede infine se la Comunità, sacrificando l'industria dell'isoglucosio, intenda lasciare ai produttori attuali di zucchero il monopolio di un mercato che essi potranno forse un giorno, di loro iniziativa, orientare verso la produzione di isoglucosio. A questo proposito la ricorrente si richiama ai negoziati, di cui dà notizia la stampa, tra il produttore olandese Centrale Suiker Maatschappij e il commissario della società Koninklijke Scholten-Honig. Fin d'ora alcuni grandi produttori di zucchero potrebbero mostrarsi interessati alla compartecipazione nella produzione dell'isoglucosio.

2. Violazione del diritto al libero esercizio di un'attività economica

La ricorrente osserva che, pur se l'intenzione del Consiglio non è stata quella di sopprimere l'attività della ricorrente, la disciplina impugnata avrà questa conseguenza. Ora, è alla luce di questo effetto, rispetto alla finalità perseguita, che si deve sindacare l'osservanza del diritto, specie allorché si tratta di un diritto comunitario fondamentale.

3. Violazione del principio di non discriminazione

La ricorrente contesta in modo particolare quello che essa considera come un tentativo, da parte della Commissione, di minimizzare la disparità di trattamento tra l'isoglucosio e lo zucchero invocando casi singoli isolati. In effetti la Commissione ha citato un esempio in cui la produzione di zucchero C rappresenta l'87,7 % della produzione nell'ambito della quota di base.

Trattandosi di valutare se il sistema organizzato dal regolamento n. 1111/77 penalizzi i produttori di isoglucosio rispetto ai produttori di zucchero, è opportuno, ritiene la ricorrente, fondarsi su valori medi. Ora, come la ricorrente ha indicato nell'atto introduttivo, la quota B effettiva ha oscillato, fra il 1971 e il 1976, tra il 12,5 e il 19,8 % della quota A. È quindi consentito ritenere che in media il produttore di zucchero esaurisce la sua quota A e riporta il 16 % della stessa sulla quota B. Seguendo il sistema di calcolo della Commissione, si ottengono i seguenti dati:

— produzione di zucchero A:	100
— produzione di zucchero B:	16
— produzione di zucchero C:	0

Totale di produzione di zucchero: 116

— Prezzo d'intervento:	34,60 u.c. per 100 kg
— Contributo per la produzione:	9,85 u.c. per 100 kg
— Prezzo dello zucchero B:	$34,60 - 9,85 = 24,75$ u.c. per 100 kg

Valore dello zucchero

$100 \times 34,60$	$= 3\,460$
$16 \times 24,75$	$= 396$

Totale: 3 856

Prezzo medio del fabbricante:

$$\frac{3\,856}{116} = 33,24 \text{ u.c. per 100 kg}$$

Differenza: $34,60 \text{ u.c.} - 33,24 \text{ u.c.} = 1,36 \text{ u.c. per 100 kg.}$

Vale a dire 2,82 % del prezzo d'intervento garantito dello zucchero A, mentre

il contributo sull'isoglucosio di 5 u.c. per 100 kg rappresenta il 14,45 % di detto prezzo, cioè 5 volte maggiore.

La ricorrente aggiunge che questo sistema di calcolo non tiene nemmeno conto in particolare del fatto che il 60 % dell'onere rappresentato dal contributo sullo zucchero B è effettivamente trasferito sul bieticoltore.

In un complemento alla replica, la ricorrente dichiara di essere in possesso di elementi che consentono di sostenere che l'esempio citato dalla Commissione è del tutto eccezionale. I dati citati dalla Commissione corrispondono in effetti a quelli che si desumono dalla relazione annuale per l'esercizio 1976 della società *Béghin-Say* e che riguardano la sua filiale, la società *Unisuc*. Fondandosi su un esame delle relazioni della *Béghin-Say* per il 1975/76, la ricorrente trae la conclusione che l'esempio invocato dalla Commissione dimostra esattamente il contrario di quanto essa vorrebbe provare.

4. Violazione del principio della proporzionalità

La ricorrente si richiama all'affermazione della Commissione secondo cui uno degli obiettivi della disciplina impugnata era quello di regolarizzare la produzione di isoglucosio in funzione di quella dello zucchero e delle possibilità di vendita sul mercato. Qualora detto obiettivo fosse veramente stato quello di frenare la produzione di isoglucosio per tutelare la vendita dello zucchero, i convenuti avrebbero effettivamente commesso, a parere della ricorrente, uno sviamento di potere.

Qualora la Corte ritenesse che è conforme al Trattato frenare volontariamente la produzione di un prodotto per favorire la vendita di un prodotto concorrente, la ricorrente ribadisce, in subordine, la sua censura vertente sulla violazione del principio di proporzionalità.

— Causa 124/77

In fatto

La ricorrente contesta, sotto vari aspetti, le affermazioni sia della Commissione sia del Consiglio relative ai fatti.

1. L'isoglucosio

a) Funzione dell'isoglucosio e mercato potenziale del prodotto

L'isoglucosio non è, come sostiene la Commissione, un semplice surrogato dello zucchero, poiché può *solo* sostituire lo zucchero liquido e ciò pure in una misura non superiore al 50 %. Di conseguenza, il mercato *massimo* totale dell'isoglucosio dovrebbe logicamente venir stimato al 50 % della consumazione comunitaria di zucchero liquido, vale a dire in 350 000 tonnellate contro un consumo totale di zucchero di 9 milioni di tonnellate.

La Commissione non produce il minimo indizio a sostegno della sua stima secondo cui, a lungo termine, il mercato potenziale dell'isoglucosio potrebbe raggiungere il 30 % del complesso del mercato comunitario dello zucchero.

b) Spese di produzione dell'isoglucosio

Contrariamente a quello che hanno più volte ripetuto Commissione e Consiglio, che sostenevano di non disporre informazioni in materia, la ricorrente, come indubbiamente anche altri fabbricanti di isoglucosio, è sempre stata disposta a cooperare con la Commissione fornendo qualsiasi informazione utile sulle sue spese di produzione. Così ad esempio il 5 aprile 1977, la ricorrente ha comunicato ai due membri responsabili della Commissione, con copia ai servizi competenti della stessa, una stima particolareggiata delle spese di produzione aggiungendo che essa rimaneva a disposizione della Commissione per qualsiasi controllo che essa avesse voluto effettuare sui dati forniti. La ricorrente allega alla replica una copia della corrispondenza scambiata con la Commissione comprese le previsioni che seguono (traduzione dall'inglese):

8 marzo 1977

Previsioni dei costi per l'isoglucosio

(sterline per tonnellata di prodotto solido anidro)

	<i>sterline per tonnellata</i>
Costo dei cereali (vedi nota I)	139,77
Trasporto fino a Greenwich	5,18
	<u>144,95</u>
Apporto di foraggi e di altri residuati non amidacei (da sottrarsi)	58,15
	<u>86,80</u>
Spese normali di fabbricazione e di trattamento	39,05
Fabbricazione speciale dell'isoglucosio	49,16
Retribuzione impiegati amministrativi	9,79
Spese di ricerca e spese generali (esclusi gli interessi)	4,62
Spese di vendita	1,01
Spese di distribuzione	8,45
	<u>198,88</u>
Costo totale senza gli interessi	198,88
Prezzo di vendita	208,00
Margine senza interessi	9,12
Meno interessi del 12,5 % sul capitale attivo	2,79
	<u>6,33</u> ¹
Rendita sull'investimento di 235 sterline per tonnellata (vedere nota II)	

1 — Dopo la progettazione dell'investimento, la soppressione della restituzione alla produzione ha ridotto il margine previsto di 13,75 sterline per tonnellata

Note

- (I) Nel gennaio 1977, prezzo d'entrata di 142,20 u.c. per tonnellata, escluso l'importo compensativo adesione che è venuto meno nel dicembre 1977 e della restituzione alla produzione che è venuta meno nel luglio 1977. Calcolo in base a 1 sterlina pari a 1,7556 u.c. e di 1,7256 tonnellate di cereali necessarie per fabbricare una tonnellata di isoglucosio.
- (II) Dato basato su un capitale di 7,4 milioni di sterline per la produzione di 31,377 tonnellate di isoglucosio, esclusi i 3,7 milioni di sterline per l'aumento del programma in questo settore, somma però imputata ad una produzione diversa.

12 luglio 1977

Previsione spese per l'isoglucosio
(sterline per tonnellata di prodotto solido anidro)

	<i>sterline per tonnellata</i>
Prezzo dei cereali (vedere nota I)	164,35
Trasporto fino a Greenwich	5,18
	<u>169,53</u>
Apporto di foraggi e altri residuati non amidacei (da sottrarsi)	62,27
	<u>107,26</u>
Spese normali di fabbricazione e di trattamento	39,05
Fabbricazione speciale dell'isoglucosio	49,16
Retribuzione impiegati amministrativi	9,79
Spese generali e di ricerca (esclusi gli interessi)	4,62
Spese di vendita	1,01
Spese di distribuzione	8,45
	<u>219,34</u>
Costo totale senza interessi	219,34
Prezzo di vendita	222,00
Margine senza interessi	2,66
Meno interesse del 12,5 % sul capitale attivo	2,79
	<u>— 0,13 ¹</u>
Rendita per l'investimento di 235 sterline per tonnellata (vedere nota II)	

1 — Dopo la progettazione degli investimenti, la soppressione della restituzione alla produzione ha ridotto il margine previsto 13,5 sterline per tonnellata.

Note

- (I) Nel gennaio 1978, prezzo d'entrata di 149,30 u.c. la tonnellata, con un coefficiente d'importi compensativi adesione pari a 1,323 e un importo compensativo adesione di 20,63 sterline. Calcolo in base ad una sterlina pari a 1,70463 u.c. e di 1,7256 tonnellate di cereale necessarie per fabbricare una tonnellata di isoglucosio.
- (II) Dato basato su un capitale di 7,4 milioni di sterline destinato alla produzione di 31,377 tonnellate di isoglucosio, esclusi 3,7 milioni di sterline per il programma di espansione in questo settore, ma imputato ad una produzione diversa.
- (III) I dati di cui sopra non tengono acconto di alcuna incidenza del progettato contributo speciale sul glucosio ad alto tenore di fruttosio.
- (IV) Le spese di conversione e di amministrazione sono fondate sul livello dei costi della stagione 1976/77 e non sono state aggiornate per tener conto dell'inflazione. Per tener conto dell'incidenza dell'inflazione sarebbe necessaria una maggiorazione del 16 %.

2. Lo zucchero

La ricorrente fa carico al Consiglio e alla Commissione di non aver redatto, nel loro controricorso, che una tabella frammentaria del mercato comunitario dello zucchero e in particolare di non aver fornito dettagli circa i problemi cruciali relativi al contributo contemplato per la quota B, sul quale si impernia il contributo vigente per l'isoglucosio.

Essa osserva che le informazioni fornite dalla Commissione, unite ad alcune statistiche pubblicate (Les industries sucrières de la CEE-esame DAFSA), confermano chiaramente la censura di discriminazione che essa ha mosso. In realtà si rileva che durante il periodo di tre anni precedente all'adozione del regolamento, il regime dello zucchero non contemplava *nessun* onere a carico dei produttori di zucchero, mentre ora, poichè il contributo per la produzione per lo zucchero di quota B sarà probabilmente pari, secondo quanto dichiara la Commissione nel suo controricorso, all'intera cifra di 9,85 u.c., i fabbricanti di isoglucosio sono costretti a contribuire alle spese del sistema in modo sostanziale e del tutto sproporzionato. Inoltre, qualsiasi contributo eventualmente versato durante il periodo in corso è più che compensato grazie ad un aumento del prezzo dello zucchero superiore al 15 %, secondo i dati forniti dalla Commissione, *anche nell'ipotesi in cui si considerasse come a sé stante la quota B*, metodo che però non deve venire seguito. Infine, poichè la quota A (per effetto delle pressioni dei produttori di zucchero) è stata stabilita ad una cifra artificialmente e assurdamamente elevata, la quota B non è generalmente raggiunta; così nel 1975/76 la produzione di quota B, che ammontava a 1 069 000 tonnellate, ha rappresentato solo *un ottavo* della produzione di quota A che ha raggiunto gli 8 529 000 tonnellate.

3. Presunta giustificazione del contributo per la produzione di isoglucosio

La ricorrente contesta infine due argomenti della Commissione, tratti rispettivamente dal presunto vantaggio derivante all'isoglucosio dal prezzo garantito dello zucchero e dal contributo agli oneri provocati alla Comunità dall'esportazione. Essa osserva che in ogni caso i due argomenti non possono venire sfruttati cumulativamente.

In diritto

La ricorrente commenta alcune considerazioni in diritto svolte dai convenuti in particolare sui seguenti punti.

1. Il principio della proporzionalità

La ricorrente osserva in particolare che se il contributo aveva realmente la finalità di chiedere ai fabbricanti di isoglucosio di *partecipare* alle spese che lo smaltimento delle eccedenze di zucchero implicava, è manifesto che l'onere imposto all'isoglucosio avrebbe dovuto essere *proporzionale* alla quota di mercato totale detenuta da questo prodotto. Se la produzione totale di isoglucosio è quindi stata stimata a 350 000 tonnellate (cioè approssimativamente a un terzo di 1 milione di tonnellate) e la produzione totale di zucchero a 11 milioni di tonnellate, l'onere proporzionale da accollare al settore isoglucosio avrebbe dovuto essere pari ad $\frac{1}{33}$ o 3 % dell'onere totale. Il contributo imposto è quindi manifestamente sproporzionato ed esorbitante.

2. Finalità della politica agricola comune

A giudizio della ricorrente, il fatto che il regime comunitario vigente per lo zucchero abbia la finalità di stabilizzare il mercato dello zucchero, mentre le autorità comunitarie hanno palesemente fallito il loro tentativo di perseguire questa finalità, mentre hanno provocato gravi eccedenze a prezzi alti, non può giustifi-

care il rimedio che essi tentano ora di apportare colpendo la produzione di isoglucosio.

3. Risarcimento del danno

Il pregiudizio causato alla ricorrente sarà tanto minore, secondo la ricorrente stessa, se l'illegittimità del regolamento sarà sancita e l'onere sarà eliminato al più presto. Di conseguenza la ricorrente è giuridicamente tenuta a promuovere una causa quanto più presto possibile onde limitare il danno ed essa si comporterebbe contro il proprio interesse se per promuovere l'azione attendesse che le perdite si fossero ormai registrate per vari anni.

Per quanto riguarda la realtà del danno futuro, la ricorrente ha già dimostrato (allegato I alla replica) che l'applicazione del contributo per la produzione di isoglucosio facesse sì che detta produzione diventasse non redditizia. È quindi chiaro che la ricorrente si trova quindi costretta a rinunciare a produrre isoglucosio e che essa deve registrare i suoi investimenti nel conto profitti e perdite, a meno che il regolamento non sia abrogato. Essa non vede come si possa sostenere che da parte sua non è stata provata né la realtà del danno né è stato dimostrato il nesso diretto tra questo ed il regolamento impugnato.

E) Controreplica del Consiglio nelle cause riunite 116/77, 124/77 e 143/77

Il Consiglio assume nella *controreplica* che la ricorrenti devono attribuire il danno da esse subito alla temerarietà delle loro operazioni. Le loro domande vanno quindi respinte poiché *non sussiste un nesso causale* in quanto il loro pregiudizio, cioè il fatto che i loro investimenti si siano rivelati economicamente superati, deriva specialmente dall'imprudenza con cui esse si sono lanciate in un settore disciplinato, sperando di accumulare i van-

taggi (prezzo alto garantito) con quelli che godeva la materia prima impiegata, senza tenere conto dei rischi di provvedimenti complementari che potevano venire adottati nell'ambito di questo settore, ciecamente contando in una penuria di zucchero e avventatamente fiduciose in un nuovo sbocco per il grano-turco trasformato.

— Nesso causale

Dopo aver osservato che la ricorrente nella causa 143/77, contrariamente alle altre due, aveva fornito un primo elemento di prova circa l'esistenza di un nesso causale eventuale tra il presunto pregiudizio da essa subito ed il regolamento n. 1111/77, il Consiglio osserva che la causa del pregiudizio che detta ricorrente avrebbe subito pare doversi ravvisare, secondo la domanda della stessa presentata nella causa di danni 153/77 *a monte del regolamento n. 1111/77*. In realtà si dice in particolare in questa memoria (pag. 34): *«La produzione dell'isoglucosio non sarebbe diventata passiva se la restituzione alla produzione non fosse stata soppressa.»*

D'altra parte, emerge ora dai dati comunicati dalla ricorrente nella causa 124/77, in allegato I alla sua replica (in particolare dal documento del 12 luglio 1977 intitolato «Previsioni circa i costi dell'isoglucosio») che *la produzione è stata, anche per quel che riguarda detta ricorrente, resa deficitaria in seguito alla soppressione della restituzione alla produzione*, cioè per effetto del regolamento del Consiglio 27 luglio 1976, n. 1862.

Comunque sia, secondo il Consiglio le presenti domande di risarcimento dovrebbero venir dichiarate *irricevibili* in quanto i mezzi invocati dalle ricorrenti non provano affatto un rapporto *causale certo*, ai sensi della giurisprudenza della Corte nelle cause 56-60/74, *tra il regolamento n. 1111/77 ed un eventuale pregiudizio*.

Per quel che riguarda più precisamente la domanda della società Scholten, il Consiglio ne eccepisce ancora una volta l'irricevibilità fondandosi sull'art. 42, § 2, del regolamento di procedura. Infatti gli argomenti svolti da detta società dopo il deposito del controricorso del Consiglio nelle presenti cause rappresentano un fatto nuovo ai sensi dell'articolo summenzionato.

— Violazione grave di una norma superiore di diritto

Prima di ribadire alcune osservazioni delle ricorrenti circa questa norma superiore di diritto che sarebbe stata gravemente violata, il Consiglio presenta in particolare le seguenti osservazioni sulla produzione «potenziale» dell'isoglucosio e sui diritti quesiti insorgenti dai regolamenti comunitari.

1. La produzione potenziale dell'isoglucosio e la sostituibilità di questo prodotto allo zucchero

È evidente, secondo il Consiglio, che la sostituibilità tra isoglucosio e zucchero non è totale e che la quota di mercato costituita dalle vendite di zucchero per uso domestico non è affatto minacciata dall'isoglucosio. Al contrario, in tutti i settori in cui lo zucchero viene impiegato ad uso industriale, la sostituibilità è ampia. Il problema sussiste per lo zucchero liquido. Però ci sono due tipi di zucchero liquido, quello che è venduto allo stato liquido e quello che, fornito allo stato solido ad un trasformatore, è trasformato da questi in una soluzione acquosa per venir impiegato (alcuni trasformatori fabbricano essi stessi il loro zucchero liquido usando zucchero solido).

L'espressione «impiego potenziale» dell'isoglucosio significa l'impiego possibile o

anche l'impiego che può venirne fatto. A questo scopo, il Consiglio presenta la documentazione che esso ha raccolto ed osserva che essa prova che nulla impedisce, tecnicamente parlando, che a breve scadenza, prima del 1980, nell'Europa occidentale l'isoglucosio subentri allo zucchero per più di due milioni di tonnellate e probabilmente almeno per uno (W. Grosskopf e E. Schmidt, *Saccharose oder Isoglucose*, pagg. 14-17). Ed esso sottolinea, nell'ipotesi in cui si producesse anche solo un milione di tonnellate di isoglucosio, gli effetti catastrofici che ne risulterebbero sui mercati.

2. Il problema dei diritti quesiti ad una disciplina

Il Consiglio concorda con l'assunto dei ricorrenti secondo cui non vi sono diritti quesiti ad una disciplina. Esso fa tuttavia notare che, nell'ambito di una disciplina che contempla esattamente le condizioni di cui beneficieranno durante un determinato periodo gli operatori, questi godono, se non stricto sensu di diritti quesiti, quantomeno di tutela del loro legittimo affidamento in detta disciplina. Ciò si verifica per quanto riguarda l'interesse degli zuccherifici nel sistema delle quote istituito dal regolamento n. 3330/74.

3. Violazione dell'art. 39 del Trattato

Il Consiglio si sforza, ribattendo varie critiche mosse dalle ricorrenti, di giustificare la preferenza riservata ad alcuni degli obiettivi enunciati da detto articolo rispetto ad altri.

4. Le censure di discriminazione, di difetto di proporzione e di sviamento di potere

Il Consiglio contesta il ragionamento, che compare in tutte le repliche, secondo cui il contributo colpisce lo zucchero A + B in ragione del 2,82 % del suo

prezzo (in realtà del prezzo d'intervento) e l'isoglucosio in ragione del 14,45 % dello stesso prezzo e che detti dati, visto che stano in rapporto da 1 a 5,2, dimostrano palesemente la *discriminazione* dell'isoglucosio rispetto allo zucchero. A questo proposito il Consiglio ricorda in particolare che, prima di cercar di dimostrare che il loro prodotto è gravato da una aliquota discriminatoria, i fabbricanti di isoglucosio avrebbero dovuto esaminare se il loro prodotto non fruisca di un trattamento più che vantaggioso in quanto è venduto — grazie al regime dello zucchero — ad un prezzo non determinato dal gioco della domanda e dell'offerta, ma dal sistema dello zucchero. Non avendo fatto questo raffronto, essi non possono pretendere, dal momento che le situazioni sono *obiettivamente* diverse, che zucchero ed isoglucosio sono due prodotti simili che sono trattati in modo diverso. Seguendo il ragionamento delle ricorrenti, si finirebbe con troppa facilità per dimenticare il regolamento n. 1110/77, che rappresenta il legame tra i due contributi e giustifica l'entità, determinata dal regolamento n. 1111/77, del contributo per l'isoglucosio.

Indubbiamente le ricorrenti sostengono che questo collegamento operato dal regolamento n. 1110/77 rappresenta uno *sviamento di potere*: un prodotto non redditizio, lo zucchero, viene «salvato» da un prodotto redditizio, l'isoglucosio, e ciò a detrimento del secondo prodotto. Il Consiglio ha già avuto occasione di respingere questo argomento in vari modi.

Il Consiglio ritiene che la censura di *difetto di proporzionalità* del contributo per l'isoglucosio rispetto al contributo per lo zucchero è priva di fondamento in quanto i regolamenti nn. 1110/77 e 1111/77 hanno avuto esattamente come effetto il giusto ridimensionamento della crescita di detta produzione.

5. Il Consiglio ritiene sufficiente quanto ha esposto circa il sistema del regola-

mento n. 1111/77, sicché non ha più bisogno di giustificarsi per una *violazione della libertà di commercio e dell'industria, cioè delle libertà fondamentali*.

6. *Violazione della certezza del diritto per carenza di provvedimenti transitori*

Il Consiglio osserva in particolare che l'art. 18 del regolamento n. 1111/77 ha una funzione diversa da quella che le ricorrenti vorrebbero attribuirgli. Si tratta infatti di una disposizione normale ogniqualvolta si modifica la disciplina agricola per i «contratti in corso».

Nel nostro caso la situazione è diversa. Il regolamento n. 1111/77 parte da un sistema vigente per lo zucchero, legittimamente istituito, e vincola qualsiasi sviluppo della produzione dell'isoglucosio agli inconvenienti che detto sviluppo può provocare al sistema dello zucchero, sistema dal quale, peraltro, l'isoglucosio trae vantaggio.

F) *Controreplica della Commissione nelle tre cause*

— In fatto

Nelle *controreplica* la Commissione esamina in particolare i seguenti punti:

1. *Sostituibilità tra isoglucosio e zucchero*

La Commissione ribadisce l'affermazione che l'isoglucosio può sostituire lo zucchero nella maggior parte degli impieghi industriali di detto prodotto (compreso lo zucchero cristallizzato) e che il mercato potenziale col tempo potrebbe coprire fino al 30 % del consumo totale di zucchero nella Comunità. A sostegno di detta affermazione, la Commissione al-

lega alla controreplica un estratto dello studio del professor Ehle: Die Konkurrenzsituation zwischen Zucker aus Rüben und Zucker aus Mais in der Bundesrepublik Deutschland (pag. 83).

2. Le spese di produzione

La Commissione ribadisce che, al momento in cui ha presentato la sua proposta, non disponeva, come non dispone nemmeno ora, di dati sulle spese di produzione — effettive e comparative — dell'isoglucosio e dello zucchero liquido. I dati forniti dalla ricorrente nella causa 124/77 sono semplici stime (ed alcuni dati possono essere presi in considerazione solo con grandi riserve) poiché sta di fatto che il suo impianto non aveva ancora cominciato a funzionare.

3. Le materie prime

La Commissione fa osservare che la ricorrente nella causa 143/77, che in particolare ha fatto carico alla Commissione di minimizzare l'importanza dell'isoglucosio per i produttori di granoturco, non contesta i dati attualmente prodotti dalla Commissione circa l'approvvigionamento comunitario in granoturco. D'altro canto si dovrebbero porre sulla bilancia la produzione largamente deficitaria di granoturco nella Comunità e la produzione eccedentaria di barbabietole.

— In diritto

Sulla ricevibilità dei ricorsi, la Commissione conferma integralmente gli argomenti svolti nel controricorso, pur ampliandoli onde ribattere ai vari argomenti esposti nelle repliche.

Per quel che riguarda *il merito dei ricorsi*, la Commissione ribatte ai mezzi invocati

dalle ricorrenti ed in particolare ai seguenti mezzi:

1. Violazione del principio di non discriminazione

Per quel che riguarda la causa 116/77, la Commissione ricorda che la produzione d'isoglucosio è solo una delle attività dell'industria dell'amido, i cui sottoprodotti hanno vari sbocchi; l'industria saccarifera, sua concorrente, è molto più specializzata nella produzione e nei suoi sbocchi. Un raffronto secondo criteri oggettivi dovrebbe quindi avvenire tra le imprese come tali, e non astrattamente a livello dei «prodotti».

Onde controbattere l'assunto della ricorrente, secondo cui le imprese saccarifere che producono zucchero B e zucchero C costituiscono solo una trascurabile minoranza rispetto al complesso dei produttori di zucchero, la Commissione produce in allegato della controreplica una tabella statistica riguardante il numero d'impresе che hanno prodotto fino alla stagione 1977/78, zucchero B e zucchero C. Da questa tabella si desume che, eccettuata la stagione 1968-69, la prima nella quale è entrata in funzione l'organizzazione comune, il numero di imprese che hanno prodotto zucchero B varia tra il 76 e il 90 % del totale delle imprese saccarifere, mentre una percentuale variante dal 5 al 44 % delle imprese ha prodotto zucchero C. Questi dati dimostrano che, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, il raffronto operato dalla Commissione con una impresa saccarifera che produce i tre tipi di zucchero è economicamente fondato. Le obiezioni avanzate dalla ricorrente (nel complemento della replica) avverso al calcolo effettuato dalla Commissione dimostrano ancor più che la ricorrente rifiuta di porsi a confronto con un concorrente produttore di zucchero che si trova in una situazione analoga, cioè giunto tardi sul mercato e colpito dall'onere

massimo del contributo per la produzione.

2. *Violazione del principio di proporzionalità*

La Commissione fa osservare che la ricorrente nella causa 124/77 persiste nel sostenere che, se la finalità del contributo è quella di riversare sull'isoglucosio una parte delle spese necessarie a smaltire lo zucchero eccedentario, l'onere gravante su questo prodotto dovrebbe essere proporzionale alla quota di mercato totale che esso detiene. La ricorrente giudica questa quota pari al 3 %. Applicando il metodo della ricorrente e assumendo i dati che essa ha fornito per quel che riguarda la produzione dell'isoglucosio, la Commissione calcola che il contributo attuale per l'isoglucosio rappresenta solo il 2,6 % dell'onere totale implicato dall'esportazione dell'eccedenza di zucchero prevista sul mercato comunitario per la stagione 1977/78. In realtà la Commissione ritiene che il metodo esatto sia quello di raffrontare il contributo che grava su una tonnellata di isoglucosio con le spese necessarie a smaltire la tonnellata di zucchero che detta tonnellata di isoglucosio elide dal mercato comunitario. Sotto questo profilo, un contributo leggermente superiore al quinto delle spese che vanno a carico dei fondi comunitari potrebbe difficilmente venir considerato sproporzionato.

IV — Risposte alle domande rivolte dalla Corte

Prima questione (rivolta al Consiglio e alla Commissione)

a) Consiglio e Commissione sono pregati di produrre schemi e calcoli in base ai quali l'aliquota del contributo alla produzione dell'isoglucosio è stata, dapprima, proposta dalla Commissione e determinata, in seguito, dal Consiglio.

b) Consiglio e Commissione sono pregati di produrre le informazioni di cui erano in possesso al momento in cui hanno deliberato, per quel che riguarda l'idoneità dell'isoglucosio a sostituirsi allo zucchero e le possibilità future dell'isoglucosio.

Risposta del Consiglio

In risposta a detta questione il Consiglio presenta estratti di tre documenti che riguardano l'isoglucosio nelle proposte della Commissione del febbraio 1977 (proposta della Commissione dell'11 febbraio 1977, relativa alla fissazione dei prezzi per alcuni prodotti agricoli e alcuni provvedimenti connessi, Vol. I, «La situazione dell'agricoltura nella Comunità, relazione 1976, parte I», presentata dalla Commissione al Consiglio; proposta di regolamento (CEE) del Consiglio relativo alle disposizioni comuni per l'isoglucosio).

Esso comunica inoltre alla Corte un documento datato 11 gennaio 1977 ed emanante dall'Associazione generale dei produttori di granoturco: «Osservazioni sugli sciroppi di glucosio ricchi in fruttosio». Questo documento secondo il Consiglio conferma:

- l'esistenza di capacità produttive per l'isoglucosio, verso la fine del 1977, in ragione di 400 00 tonnellate;
- l'elaborazione di progetti per portare le capacità, verso il 1980, a 1 000 000 di tonnellate;
- una possibilità di sostituzione (impiego potenziale) dello zucchero con isoglucosio in ragione di 2 000 000 di tonnellate.

Risposta della Commissione

a) La Commissione precisa di non aver assunto come base calcoli specifici allorché ha elaborato l'aliquota del contributo alla produzione d'isoglucosio contem-

plata dal regolamento n. 1111/77. Essa si è attenuta al seguente schema: l'isoglucosio essendo un prodotto sostituibile allo zucchero liquido, era opportuno includerlo nella gestione del mercato dello zucchero. Date le prospettive esistenti circa la situazione del mercato dello zucchero nella Comunità e le spese che sarebbero derivate in caso di esportazione, dovendo versare le restituzioni, la Commissione ha proposto di assoggettare la produzione d'isoglucosio allo stesso regime di contributi già esistente per la produzione dello zucchero, regime che si ripropone di far partecipare entro certi limiti i produttori alle perdite finanziarie della Comunità dovute allo smaltimento dello zucchero sul mercato. Il parallelismo, che risultava dalla proposta della Commissione, tra l'aliquota del contributo per l'isoglucosio e quello del contributo per lo zucchero si spiega quindi mediante questa scelta di assoggettare ad un trattamento identico due prodotti concorrenti in quanto sostituibili in alcuni dei loro impieghi.

Durante le discussioni dinanzi al Consiglio, è insorto l'interrogativo del se detto parallelismo integrale, che poteva risolversi in particolare in un'aliquota massima di contributo del 30 % del prezzo d'intervento dello zucchero, non dovesse venir moderato durante un certo periodo transitorio. È in questo contesto che il Consiglio ha in definitiva assunto un importo massimo di cinque unità di conto per il contributo per l'isoglucosio, in quanto detto importo rappresentava il vantaggio economico che traeva detto prodotto da un prezzo dello zucchero sul mercato superiore a quello che sarebbe stato se gli oneri per la produzione derivanti dal sistema delle quote non fossero esistiti.

Il periodo transitorio di un anno, secondo la Commissione, avrebbe dovuto essere prorogato, come risulta dalle proposte che essa ha presentato al Consiglio per il 1978/1979, proposte che prevedono per questo periodo lo stesso im-

porto di 5 u.c. relativamente al contributo per l'isoglucosio.

b) In allegato la Commissione produce le informazioni sintomatiche di cui essa disponeva al momento dell'elaborazione del regolamento n. 1111/77 per quel che riguarda l'idoneità dell'isoglucosio a sostituirsi allo zucchero nonché le possibilità future di produzione.

Seconda questione (rivolta al Consiglio e alla Commissione)

Se il Consiglio e la Commissione, allorché hanno elaborato le disposizioni oggi contestate, abbiano eventualmente esaminato e preso in considerazione le qualità biochimiche e igieniche dell'isoglucosio ponendole a raffronto con gli zuccheri tradizionali di barbabietola e di canna.

Risposta del Consiglio

Un raffronto comparativo come indicato in detta questione non è stato effettuato in seno al Consiglio durante le discussioni che si sono concluse con l'adozione del regolamento n. 1111/77. L'agente del Consiglio si chiede d'altro canto se in quell'occasione il problema, più che vertere sull'organizzazione di mercato, non vertesse sull'armonizzazione delle legislazioni, eventualmente relative alla salute pubblica.

Risposta della Commissione

La Commissione precisa di non aver preso in considerazione le qualità biochimiche e igieniche dell'isoglucosio in raffronto con quelle degli zuccheri tradizionali di barbabietole e di canna allorché si sono elaborate le disposizioni contestate. Essa si è basata invece sul quadro risultante dalle informazioni di cui disponeva in quel momento e in base alle quali l'isoglucosio aveva, sotto l'aspetto economico e commerciale, caratteristiche raffrontabili allo zucchero liquido tradizio-

nale. A titolo illustrativo la Commissione produce in allegato dati forniti dagli stessi produttori di isoglucosio che confermano quanto essa sostiene.

Terza questione (rivolta al Consiglio)

Se il Consiglio possa fornire alla Corte altri esempi, tratti dal settore agricolo, di un vincolo (di natura pecuniaria o diversa) imposto ai produttori e ai fabbricanti di un prodotto che rientra in un settore della politica agricola comune onde aiutare i produttori o fabbricanti di un prodotto che rientra in un altro settore.

Risposta del Consiglio

L'agente del Consiglio respinge l'idea che il regolamento n. 1111/77 abbia avuto la finalità di aiutare i produttori del settore dello zucchero imponendo un onere ai produttori del settore dell'isoglucosio. Esso non ritiene peraltro che il termine «altri settori» sia idoneo a qualificare il prodotto isoglucosio rispetto al prodotto zucchero. L'uno e l'altro prodotto, a suo avviso, fan parte, come conseguenza pratica della possibilità di sostituzione e del regolamento n. 1110/77 (art. 4), di un vasto e identico settore, quello degli edulcoranti.

L'agente del Consiglio ribadisce l'idea che, per l'integrazione delle agricolture negli Stati membri, possa essere necessaria l'imposizione di oneri agli operatori che si occupano di determinati prodotti in uno o in tutti gli Stati membri, a vantaggio degli operatori che si occupano di altri prodotti.

A questo proposito la terza questione rivolta dalla Corte riguarda un problema molto complesso e che si riferisce al regime da applicarsi ai prodotti omologhi e concorrenti, ai prodotti sostituibili, o anche, per dirla con la Corte nelle cause riunite 117/76 e 16/77 (n. 8) ai prodotti che «si trovino in situazioni analoghe, nel senso che (l'uno) possa sostituirsi (all'altro) nell'impiego specifico e tradizionale di quest'ultimo prodotto» e che dovrebbero allora, in virtù del principio generale della parità, essere trattati in modo identico.

L'agente del Consiglio precisa che si possono fornire alla Corte esempi che dimostrano che l'interdipendenza tra un prodotto determinato e prodotti disciplinati da un settore della politica agricola avrebbe richiesto che le istituzioni comunitarie adottassero provvedimenti per (ri)stabilire l'equilibrio tra i prodotti disciplinati da detto settore agricolo ed i prodotti omologhi. Così le istituzioni comunitarie hanno imposto oneri su prodotti non agricoli, vale a dire i prodotti esclusi dall'allegato II, ma di origine agricola nella comune accezione del termine, oneri che erano necessari per il buon funzionamento dell'organizzazione comune di cui trattasi:

i) Esempio: regolamento n. 1696/71 del 26. 1. 1971, GU n. L 175 del 4. 8. 1972, relativo all'organizzazione comune del mercato dell'orzo, vedere in particolare il terzo considerando. In realtà il buon funzionamento di questo mercato sarebbe stato compromesso se prodotti largamente sostituibili all'orzo, cioè i succhi ed estratti vegetali di orzo, non fossero stati assoggettati all'organizzazione comune in questione. Per stabilire l'equilibrio tra l'orzo e questi due pro-

dotti, le istituzioni comunitarie hanno esteso l'organizzazione comune di cui trattasi a detti prodotti e così hanno assoggettato i produttori di questi ultimi agli obblighi derivanti da detta organizzazione.

ii) Altro esempio: il regolamento n. 2783/75 del 29. 10. 1975, relativo al regime comune di scambi per l'ovoalbumina e la lactoalbumina (GU n. L 282 del 1° novembre 1975) i suoi cinque primi considerando dimostrano l'imperiosa necessità di siffatti legami tra i prodotti, a motivo della loro concorrenza nell'impiego, vale a dire la loro possibilità di sostituzione.

Al contrario si può pure ricordare un altro sistema che si ripropone alla stessa finalità, cioè quello con cui si è concesso al prodotto agricolo un vantaggio onde ristabilire l'equilibrio con il prodotto omologo. Onde stabilire l'equilibrio tra prodotti del settore agricolo (amido, fecola di patate, ecc.) e prodotti di sostituzione provenienti dal settore industriale, il Consiglio (regolamento n. 1132/74) ha istituito a vantaggio dei primi una restituzione alla produzione. La Corte ha ritenuto legittimo detto sistema (causa 2/77, *Hoffmann Stärkefabriken c/ Hauptzollamt Bielefeld* fine del numero 7 nonché dei numeri 9 e 12).

In terzo luogo si può ricordare l'esempio che dimostra che le difficoltà d'approvvigionamento in un settore agricolo hanno indotto le istituzioni comunitarie a tassare non solo l'esportazione del prodotto agricolo, ma anche l'esportazione di alcune merci ottenute mediante trasforma-

zione di detto prodotto, proporzionalmente alla percentuale di detto prodotto deficitario presente in dette merci. Esempi: regolamento del Consiglio 17. 12. 1974, n. 3185, che istituisce una tassa all'esportazione per talune merci contemplate dal regolamento CEE n. 1059/69, GU n. L 340, pag. 74 (percentuale minima di zucchero — cioè prodotto deficitario — 35 %).

Per concludere, l'agente del Consiglio ricorda che il «sistema d'intervento agricolo» costituisce un tutto coerente composto di garanzie offerte ai produttori, ma comportante obblighi gravanti sugli stessi produttori. Egli osserva che sarebbe fondamentalmente contrario al sistema e all'interesse generale comunitario voler fruire di garanzie rifiutando gli obblighi. Questo sarebbe però l'atteggiamento dei produttori di isoglucosio, che vorrebbero fruire delle garanzie offerte ai produttori di zucchero, senza assoggettarsi agli oneri imposti a quest'ultimi.

Richieste d'informazioni rivolte alla Commissione

1. Nella memoria presentata dalla Commissione nella causa 103/77, a pag. 27 (versione francese) si parla dell'elaborazione di una relazione sulla capacità concorrenziale dell'isoglucosio rispetto allo zucchero. Qualora detto studio fosse terminato, la Commissione è pregata di presentarlo.

2. La Commissione è pregata di produrre l'analisi, di cui si fa cenno alla pag. 7 (versione francese) della replica nella causa 116/77, effettuata dalla direzione generale III della Commissione circa i costi di produzione dell'isoglucosio.

3. Nella causa 124/77, a pag. 27 del controricorso della Commissione (versione francese) si dichiara che è in corso di elaborazione una relazione periziale circa le spese di produzione dell'isoglucosio e dello zucchero. Qualora detta relazione fosse disponibile la Commissione è pregata di produrla.

4. La Commissione è invitata a fornire informazioni particolareggiate sui quantitativi di zucchero B e C prodotti dai vari produttori di zucchero durante le ultime stagioni saccarifere (ad esempio dal 1974 in poi).

Risposte della Commissione

Punti 1 e 3

L'indagine comparativa delle spese di produzione dell'isoglucosio da una parte e dello zucchero, dello zucchero liquido e dello zucchero intervertito dall'altra, di cui si fa cenno a pag. 27 delle osservazioni della Commissione (versione francese) nella causa 103/77 e a pag. 27 del controricorso della Commissione (versione francese) nella causa 124/77 è la stessa.

Detta indagine è stata affidata dalla Commissione ad una società privata specializzata «Klynveld — Turquands DTG & Co.» (KTD). Le due industrie interessate hanno dato il loro assenso su questa società.

Agli inizi la Commissione pensava, intendendo disporre di un quadro rappresen-

tativo sul piano comunitario, di fare effettuare detta indagine in tre Stati membri (Germania, Belgio, Regno Unito), nei quali sussisteva contemporaneamente produzione di isoglucosio, di zucchero e di zucchero liquido. Tuttavia la «parte isoglucosio» in Germania e la «parte zucchero» nel Regno Unito non hanno potuto dare il loro assenso. Quindi l'indagine si è limitata al Belgio presso la società Amylum per l'isoglucosio e presso la Raffinerie Tirimontoise SA per lo zucchero.

Di conserva con la Commissione e con le due industrie, la KTD ha deciso di effettuare la prima parte della sua indagine presso la società Amylum, il resoconto della quale è stato terminato il 23 marzo 1978, ed è prodotto come allegato I, e di continuare la seconda parte della sua indagine presso la Raffinerie Tirimontoise, indagine iniziata il 10 aprile e che dovrebbe terminarsi durante il mese di maggio, la terza parte della relazione, contenente le conclusioni della KTD, dovrebbe essere pronta a metà giugno. Quindi, al momento, la Commissione è in possesso soltanto di dati parziali relativi a detta indagine e comunicherà alla Corte gli altri dati non appena sarà in grado di farlo. La Commissione tiene a segnalare alla Corte che essa si è impegnata nei confronti dell'industria saccarifera a trattare con riservatezza i dati raccolti durante detta indagine (allegato II).

Punto 2

Lo studio sui costi dell'isoglucosio citato nella replica della causa 116/77 è un'analisi di un estratto conto effettuata dalla direzione generale degli affari industriali della Commissione presso la società Amylum (allegato III). La Commissione non si è pronunciata in merito. Come risulta dalle risposte alle questioni 1 e 3, essa ha ritenuto opportuno far eseguire un'indagine comparativa.

Punto 4

La Commissione trasmette nell'allegato IV i dati richiesti dalla Corte. La Commissione segnala che detti dati sono stati raccolti secondo le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1087/79 (GU n. L 140 del 12 giugno 1969, pag. 15), il cui art. 7 recita:

«Le comunicazioni effettuate ai sensi del presente regolamento sono destinate soltanto ai bisogni interni della Commissione. Possono conoscere i dati propri ad ogni singolo zuccherificio o ad ogni singola impresa, le sole persone che nell'ambito della Commissione sono incaricate del mercato dello zucchero. Ogni comunicazione a terzi è vietata».

Domanda supplementare rivolta alla Commissione

La Commissione, a pag. 26 del controricorso presentato nella causa 116/77, ha citato un esempio per dimostrare che l'onere gravante su un'impresa che fabbrica isoglucosio corrisponde a quello che, per effetto dei contributi per la produzione, grava su un'impresa saccarifera moderna che fabbrica zucchero A, B e C.

La Commissione è pregata di rifare detto calcolo per le due ultime stagioni saccarifere, assumendo come base la produzione media di tutti gli zuccherifici moderni che hanno esaurito la loro quota B e che hanno prodotto quantitativi di zucchero C degni di rilievo e tenendo conto del fatto che il prezzo versato ai bieticoltori per lo zucchero B e C è inferiore al prezzo che viene loro corrisposto per lo zucchero A.

Risposta della Commissione

A pag. 26 del controricorso presentato dalla Commissione nella causa 116/77,

essa ha esposto un calcolo effettuato in base a prezzi e contributi per la stagione 1977/78, presupponendo però una produzione dell'impresa in questione analoga a quella raggiunta nella stagione saccarifera 1976/77, in quanto la sua produzione per il 1977/78 non era ancora nota al momento del calcolo (novembre 1977). Tenuto conto della domanda della Corte, la Commissione ritiene quindi utile presentarle per le due ultime stagioni saccarifere, per quel che riguarda detta impresa, i dati effettivi riportati nell'allegato I. Questi dati dimostrano che la situazione di detta impresa non è migliorata nonostante l'apporto di quote.

Per quel che riguarda le altre imprese relativamente alle quali la Corte ha richiesto alla Commissione di rifare detto calcolo, la Commissione ritiene necessario sottolineare che un quadro della produzione media delle due ultime stagioni saccarifere non consente di avere un quadro esatto della loro situazione. In realtà la produzione di zucchero C nella maggior parte degli Stati membri è stata relativamente scarsa e sovente nulla a causa della siccità che ha infierito durante la campagna 1976/77 pregiudicando gravemente la resa. La resa media della Comunità è stata inferiore del 15-20 % rispetto a quella di un raccolto normale.

Infine la Commissione indica alla Corte di non conoscere il prezzo versato dai fabbricanti ai produttori per le barbabietole da cui si ricava lo zucchero C, in quanto questo punto non è disciplinato dalle norme comunitarie, ma dalle patuizioni private. Quanto al prezzo effettivamente versato per le barbabietole da cui si ricava lo zucchero B, alla Commissione è noto che queste sono sovente pa-

gate molto al di sopra del prezzo minimo fissato dalla Comunità e che, in alcuni casi, tutte le barbabietole da cui si ricava zucchero B vengono pagate dai fabbricanti come le barbabietole da cui si ricava lo zucchero A. Quindi la Commissione può solo comunicare alla Corte nell'allegato II i dati richiesti, impresa per impresa (le imprese sono 15) secondo lo schema di calcolo adottato a pag. 26 del suo controricorso nella causa 116/77. Queste imprese sono suddivise tra quattro Stati membri.

causa principale nel procedimento 145/77 (*Tunnel Refineries Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce*) e ricorrente nella causa 124/77, richiedeva, nell'ambito delle cause riunite 116, 124 e 143/77, che la Corte tenesse conto di alcuni elementi d'informazione sui quali l'attenzione della Corte era stata attirata con lettera del 7 agosto 1978 inviata dalla società GR Amylum NV ricorrente nella causa 116/77, e relativi al prezzo, per la stagione saccarifera 1977/1978, delle barbabietole impiegate per la produzione di zucchero C.

V — Prosecuzione del procedimento e fatti pertinenti

A) Dibattimento orale

All'udienza del 24 maggio 1978, hanno presentato le loro difese orali la società GR Amylum NV, rappresentata dall'avvocato Michel Waelbroeck, del foro di Bruxelles, la società Tunnel Refineries Ltd., rappresentata dall'avvocato Francis Jacobs, barrister del Middle Temple, Londra, il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal suo agente sig. Daniel Vignes, assistito dai sigg. A. Brautigam e D. G. Lawrence, membri del suo servizio giuridico, e la Commissione delle Comunità Europee, rappresentata dai suoi agenti sigg. J. H. J. Bourgeois e R. Wainwright, assistiti dai sigg. H. Bronkhorst e J. Delmoly, membri del suo servizio giuridico.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 20 giugno 1978.

B) Domande presentate dopo la conclusione della fase orale

Con lettera 8 agosto 1978, la società Tunnel Refineries Ltd., attrice nella

La Corte ha fatto osservare nella sua sentenza 25 ottobre 1978 nelle cause riunite 103 ed 145/77 (*Royal Scholten-Honig (Holdings) Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Ltd. c/ Intervention Board for Agricultural Produce*, Racc. 1978, pag. 2037), che, se fosse stata accolta la richiesta summenzionata, essa avrebbe dovuto venir accolta anche nell'ambito delle cause riunite 116, 124 e 143/77, analogamente al principio seguito nelle cause 103 e 145/77. Per le ragioni che la Corte ha esposto nella motivazione della sentenza stessa, non si è ritenuto necessario accogliere la richiesta di cui sopra.

Per gli stessi motivi la Corte ha pure rifiutato di accogliere una richiesta della Commissione, presentata con lettera 25 settembre 1978, in virtù degli artt. 60 e 61 del regolamento di procedura, mirante ad ottenere l'autorizzazione a produrre in giudizio la seconda e la terza parte dell'indagine comparativa sulle spese di produzione dell'isoglucosio, da un lato, e dello zucchero, e dello zucchero liquido e dello zucchero interverto, dall'altro, condotta dalla società privata Klynveld-Turquands DTG & Co. nonché a far disporre dalla Corte, qualora lo reputasse necessario, la riapertura della fase orale.

C) La sentenza della Corte 25 ottobre 1978 nelle cause riunite 103 e 145/77

In questa sentenza, la Corte, pronunciandosi in via pregiudiziale sulle questioni ad essa sottoposte dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, ha affermato che il regolamento del Consiglio n. 1111/77 non è valido in quanto i suoi artt. 8 e 9 prescrivono un contributo per la produzione di isoglucosio, pari a 5 unità di conto per 100 kg di materia secca per il periodo corrispondente alla stagione saccarifera 1977/78. In realtà la Corte aveva osservato che le disposizioni di detto regolamento, che istituisce il contributo per la produzione dell'isoglucosio, ledono il principio generale di uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 40, 3° comma, del Trattato, rappresenta un'espressione specifica. Essa aveva aggiunto tuttavia che la sua dichiarazione lascia al Consiglio la facoltà di adottare tutti gli opportuni provvedimenti, compatibili col diritto comunitario, onde garantire il buon funzionamento del mercato degli edulcoranti.

D) Riapertura della fase scritta nell'ambito delle cause riunite 116, 124 e 143/77 e separazione delle cause 143/77

Con lettera 21 novembre 1978 la Corte invitava le ricorrenti nelle tre cause summenzionate a integrare la fase scritta mediante una memoria d'osservazioni in cui si precisassero le loro perdite, e il nesso causale tra dette perdite ed il comportamento della Comunità e si esponessero particolarmente, alla luce della recente giurisprudenza della Corte, soprattutto della sentenza 25 maggio 1978 nelle cause riunite 83 e 94/76 e 4, 15 e 40/77

Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e a. c/ Consiglio e Commissione, Racc. 1978, pag. 1209), le osservazioni che esse stimavano utili sul problema del se le eventuali perdite potessero venir imputate alla Commissione in virtù dell'art. 215 del Trattato.

In esito a detta richiesta, sono state presentate dalle ricorrenti memorie integrative. In risposta, il Consiglio e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte supplementari.

La società Koninklijke Scholten-Honig NV, attrice nella causa 143/77, chiedeva che vari dati contenuti nella stima delle sue perdite allegata alla sua memoria integrativa venissero considerati informazioni riservate, quindi con ordinanza della Corte 7 maggio 1979 questa causa è stata separata dalle cause 116 e 124/77.

E) Riapertura della fase orale

Dopo aver chiesto alla ricorrente Tunnel Refineries Ltd. di fornire un complemento d'informazione per quel che riguarda la stima delle sue perdite (vedere n. VIII appresso), la Corte, su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, ha deciso di riaprire la fase orale limitatamente al problema del se, tenuto conto anche del comportamento delle ricorrenti, si possa ritenere che in linea di massima è coinvolta la responsabilità extracontrattuale della Comunità relativamente a uno o più capi di domanda di risarcimento formulati dalle ricorrenti, rimanendo riservata ad una fase successiva del procedimento qualsiasi questione relativa alla prova e al calcolo particolareggiato dell'entità di un danno eventualmente provato.

VI — Conclusioni delle parti
nella causa 116/77

La *ricorrente* conclude formalmente che la Corte voglia:

- dichiarare che la Comunità deve rispondere delle conseguenze dell'entrata in vigore degli artt. 8 e 9 del regolamento del Consiglio n. 1111/77 e del regolamento della Commissione n. 1468/77;
- dichiarare che la *ricorrente* ha diritto ad essere risarcita del danno che essa ha subito al momento della presentazione della memoria, danno pari a 106 612 456 franchi belgi maggiorato dagli interessi del 7 % fino alla data del pagamento effettivo;
- riservare alla *ricorrente* il diritto di chiedere il risarcimento integrale del danno che essa potrebbe eventualmente subire per essere obbligata a chiudere il suo stabilimento di produzione di isoglucosio qualora le istituzioni convenute si astenessero dal trarre le conseguenze della sentenza della Corte 25 ottobre 1978 per quanto riguarda l'applicabilità delle disposizioni di cui sopra alle stagioni saccarifere successive a quella 1977/1978;
- porre le spese a carico dei convenuti.

Il *Consiglio* e la *Commissione* concludono per la reiezione del ricorso di risar-

cimento in quanto non fondato e per la condanna alle spese della *ricorrente*.

VII — Compendio delle osservazioni delle parti

A) Nella causa 116/77

La *ricorrente* espone in particolare le seguenti osservazioni:

1. Sul pregiudizio

Pur limitandosi a precisare l'importo del pregiudizio da essa subito fino alla data della redazione dell'atto introduttivo, pregiudizio arrecato dall'entrata in vigore del regolamento del Consiglio n. 1111/77, la *ricorrente* sostiene tuttavia che finché le istituzioni convenute non si saranno pronunziate relativamente alle conseguenze da trarre dalla sentenza 25 ottobre 1978 circa il regime da applicare all'isoglucosio, essa deve riservarsi il diritto di reclamare il risarcimento integrale del danno che essa potrebbe subire se fosse obbligata a chiudere il suo stabilimento di produzione dell'isoglucosio. Questa perdita era già stata stimata nell'atto introduttivo a 777 milioni di franchi belgi.

Finora il pregiudizio subito a seguito dell'entrata in vigore del regolamento n. 1111/77 si può così configurare in base ai dati contenuti nella nota allegata alla sua memoria:

a) Perdita immediata di utili dovuta alla sostituzione delle vendite d'isoglucosio con vendite alternative	72 723 229 BFR
b) Interessi su a)	2 936 798 BFR
c) Perdita di utile a motivo della diminuzione della macinazione	28 482 539 BFR
d) Interessi su c)	2 187 182 BFR
e) Garanzie prestate alla Société Générale de Banque	182 708 BFR
f) Spese processuali sostenute dalla <i>ricorrente</i> nel contenzioso con le autorità belghe	100 000 BFR
Totale:	106 612 456 BFR

2. Illegittimità dell'atto che ha generato il pregiudizio

L'atto impugnato è il regolamento n. 1111/77. Si tratta di un atto normativo che comporta delle scelte di politica economica che non può, secondo la giurisprudenza costante della Corte, coinvolgere la responsabilità della Comunità, tenuto conto delle disposizioni dell'art. 215, 2° comma, del Trattato, a meno che non sia stata commessa «una violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli» (cfr. in particolare causa 5/71, *Zuckerfabrik Schöppenstedt*, Racc. 1971, pag. 984; cause riunite 54-60/76, *Compagnie industrielles du comté de Lohéac*, Racc. 1977, pag. 657). Si deve quindi stabilire se questo presupposto sussista nella fattispecie.

1) *Violazione di una norma superiore di diritto che tutela gli interessi dei singoli*

La ricorrente sostiene che essa può invocare la violazione di siffatta norma, cioè il principio fondamentale di non discriminazione sancito dall'art. 40, 3° comma, del Trattato, motivo per il quale la Corte nella sua sentenza 25 ottobre 1978 ha annullato il regolamento n. 1111/77.

2) *La gravità della violazione della norma superiore di diritto*

a) La ricorrente dichiara di condividere l'opinione dell'avvocato generale Capotorti, secondo la quale «il concetto di violazione grave si esaurisce in quello di violazione di un principio di diritto comunitario o addirittura diventi un'aggiunta superflua, allorchando si è già precisato che la responsabilità suppone la violazione di una regola superiore, attri-

butiva di diritti soggettivi ai singoli» (conclusioni nella causa *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe*). Poiché la ricorrente ha fornito la prova che le istituzioni comunitarie hanno posto in non cale un principio fondamentale per il buon funzionamento della Comunità, è opportuno trarne la conclusione che essa è quindi legittimata ad ottenere il risarcimento da parte della Comunità.

b) A suo giudizio, si potrebbe tuttavia ritenere pure che l'indole di violazione grave dipenda non dal grado e dall'importanza della norma superiore di diritto violata, ma dalla gravità dell'illecito, cioè dal carattere *evidente* e *manifesto* della violazione.

Anche se così fosse quindi, si dovrebbe comunque rilevare che il Consiglio ha *manifestamente* mal valutato la situazione dei produttori di isoglucosio colpendo la loro produzione con un contributo il cui importo eccedeva manifestamente quanto era necessario per riversare sul mercato dell'isoglucosio le difficoltà di produzione e di distribuzione tipiche del mercato dello zucchero. In realtà, nella sentenza del 25 ottobre 1978, la Corte, dopo aver descritto gli elementi erroneamente valutati dal Consiglio, ha rilevato che l'onere imposto al produttore d'isoglucosio è manifestamente ineguale (n. 82). Il Consiglio ha quindi commesso un illecito grave che coinvolge la responsabilità della Comunità.

c) Nella sentenza *HNL*, onde valutare l'indole manifesta e grave dello sconfinamento di potere commesso dall'istituzione interessata, la Corte concentra la sua attenzione sugli effetti nocivi provocati nei confronti della ricorrente. Così la Corte afferma che «si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragio-

nevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido» (n. 6).

Pur ritenendo ingiustificata un'interpretazione così restrittiva, la ricorrente si dichiara disposta a dimostrare che le disposizioni litigiose del regolamento del Consiglio n. 1111/77 hanno avuto realmente effetti nocivi sui suoi interessi economici che vanno oltre i limiti del ragionevole.

3. Il pregiudizio anormale

La ricorrente fa rilevare in modo speciale che, contrariamente alla situazione delle ricorrenti nella causa *HNL*, il regolamento del Consiglio n. 1111/77 riguardava imprese facilmente determinabili, limitate di numero e che potevano essere identificate senza difficoltà da parte della Comunità. Cosicché il numero limitato delle imprese interessate ha avuto come effetto che il danno grave ha continuato a venire esercitato sempre e solo nei loro riguardi. Basta peraltro, per convincersene, considerare l'entità del danno che la ricorrente vuole farsi risarcire. La gravità del danno è quindi indubbia, non solo nel suo importo, ma anche per il fatto che esso colpisce un gruppo ristretto di imprese che possono venire facilmente identificate. Inoltre, contrariamente al provvedimento impugnato nella causa *HNL*, i cui effetti non avevano colpito le ricorrenti se non in modo indiretto, nella presente causa, l'imposizione di un onere discriminatorio alla produzione di isoglucosio ha avuto un'incidenza diretta e quindi molto più notevole sui vantaggi che la ricorrente traeva dalla produzione di isoglucosio, dato che la tassa non poteva venir assorbita nel prezzo di vendita a causa della concorrenza dello zucchero.

4. Sul nesso causale

Secondo la ricorrente, è evidente che la causa del pregiudizio è la conseguenza diretta dell'imposizione del contributo per la produzione di isoglucosio contemplata dagli artt. 8 e 9 del regolamento n. 1111/77. Per convincersene, è sufficiente rilevare che dal novembre 1978, cioè non appena sono diventati tangibili gli effetti della soppressione della tassa, la ricorrente ha cominciato a registrare un aumento di utile nel suo giro d'affari.

Si deve inoltre osservare che la ricorrente ha adottato tutte le precauzioni possibili per limitare al massimo il suo danno. Essa ha quindi fatto quanto poteva per conservare il suo livello di produzione, compensando la riduzione delle sue vendite d'isoglucosio con vendite alternative, pur se queste erano sovente meno redditizie. L'importo reclamato dalla ricorrente cioè 106 612 456 franchi belgi rappresenta appena poco più della metà dei contributi per la produzione che essa avrebbe dovuto versare nel periodo considerato (luglio 1977 — ottobre 1978) — cioè 202 467 440 franchi belgi — se non avesse fatto il possibile per ridurre l'entità del danno.

5. Il danno subito dalla ricorrente (allegato I alle sue memorie)

A questo proposito la ricorrente allega alle sue memorie una nota seguita da tabelle.

A titolo introduttivo essa sostiene in particolare che, durante il periodo luglio 1977 — ottobre 1978 incluso, la tassa sull'isoglucosio ha reso necessaria una riduzione delle vendite di questo prodotto. In realtà, in conseguenza del contributo per la produzione, l'utile immediato sull'isoglucosio era divenuto inferiore all'utile sulle vendite marginali di amido e di glucosio. La ricorrente si è sforzata quindi di limitare la sua perdita, nei limiti del

possibile, vendendo prodotti diversi dall'isoglucosio.

Tuttavia, non è stato possibile trovare sbocchi per i prodotti alternativi fin dai primi mesi. Così stando le cose, la riduzione della produzione di isoglucosio ha implicato una diminuzione della macinazione (la macinazione normale è di 1 050 tonnellate di granoturco nelle 24 ore e ciò durante 8 000 ore annue. Detti dati sono tratti dalle statistiche relative alle operazioni dell'anno precedente). Per questo motivo la ricorrente ha perso l'utile offerto dall'equivalente in isoglucosio della macinazione non effettuata.

Non solo la ricorrente non poteva più accettare nuovi acquirenti di isoglucosio, ma era diventato necessario, onde diminuire le perdite, ridurre la clientela esistente man mano che si trovavano sbocchi per le vendite alternative. Nell'ambito della clientela si doveva fare una cernita ispirata a motivi di utilità: le forniture le cui spese di trasporto erano più alte venivano soppresse. Si è scelta una zona nel raggio di 350 km intorno agli stabilimenti di Aalst. Si è rinunciato a tutti i clienti ubicati al di fuori di questo perimetro ed inoltre si sono sospese del tutto le ricerche di mercato.

Dopo la pronuncia della sentenza, le ricerche sono state riprese e le vendite sono subito aumentate notevolmente. A giudizio della ricorrente, l'attuale situazione lascia prevedere che appena quattro mesi dopo la sentenza si è raggiunto il massimo di capacità.

Pur dopo aver trovato gli sbocchi alternativi la ricorrente ha continuato a lavorare in perdita, dato che le vendite di prodotti alternativi, pur essendo più redditizie di quanto non sarebbero state le vendite di isoglucosio gravate dal contri-

buto, non consentivano di ricavare lo stesso margine che si sarebbe ricavato con le vendite d'isoglucosio durante lo stesso periodo se non vi fosse stato il contributo. Ne è conseguita una perdita equivalente alla differenza tra il margine che sarebbe stato ricavato sull'isoglucosio non venduto e il margine sulla vendita dei prodotti alternativi.

Per quanto riguarda il dettaglio del calcolo delle perdite dovute alla sostituzione di vendite di isoglucosio mediante le vendite di prodotti alternativi e alla diminuzione durante i tre primi mesi di macinazione, la ricorrente espone in particolare le seguenti considerazioni.

1) Perdita di utile immediata a motivo della sostituzione delle vendite di isoglucosio con vendite di prodotti alternativi

Secondo la ricorrente la perdita subita a motivo della vendita di prodotti alternativi è stata calcolata come segue. Determinata per ogni mese del periodo in questione (luglio 1977 — ottobre 1978) la differenza tra il prezzo di vendita franco stabilimento e il costo immediato del prodotto alternativo, questo margine è stato raffrontato con quello dell'isoglucosio. Il margine comparativo dell'isoglucosio non venduto è stato calcolato in base al margine medio mensile dell'isoglucosio venduto durante lo stesso periodo.

Il costo immediato è la somma di tutte le spese che stanno in proporzione diretta col numero delle unità fabbricate. Il costo diretto è il totale degli importi versati per la materia prima (granoturco), gli ingredienti, l'imballaggio, l'energia. Non sono compresi nel costo immediato: gli stipendi, le spese di manutenzione e di

riparazione, le spese di vendita, gli ammortamenti e le altre spese generali.

Il costo immediato dell'isoglucosio è il costo immediato calcolato dall'ufficio di consulenza Klynveld, Turquands, DTG & Co. su richiesta della Commissione, in base alla relazione del 23 marzo 1978 (Report on a Cost Price Calculation of Isoglucose, issued to the European Economic Community, Division III/A/3). Questo documento è incluso nel fascicolo processuale. Il costo immediato e il prezzo di vendita dei prodotti alternativi e i prezzi di vendita dell'isoglucosio sono stati calcolati in base ai documenti contabili della ricorrente.

La ricorrente fornisce note esplicative sulle tabelle statistiche allegate e relative ai seguenti temi:

- Tabella n. 1: Costo mensile immediato isoglucosio calcolato secondo la relazione Klynveld Turquands DTG.
- Tabella n. 2: Prezzo di vendita dell'isoglucosio e margine.
- Tabella n. 3: Prezzo di vendita e margine immediato dei prodotti alternativi.
- Tabella n. 4: Differenza di margine tra i prodotti alternativi e l'isoglucosio.
- Tabella n. 5: Elenco delle vendite alternative.
- Tabella n. 6: Vendite potenziali non realizzate.

Riferendosi ai dati contenuti in dette tabelle, la ricorrente sostiene che, nel periodo luglio 1977 — ottobre 1978 compreso, 25 473 tonnellate di prodotti alternativi (amidi e glucosio) sono state vendute in luogo dell'isoglucosio che la ricorrente avrebbe potuto vendere se non vi fosse stato il contributo per la produzione (tabella n. 5).

La ricorrente ha dovuto rinunciare durante questo periodo alla vendita di 24 500 tonnellate di isoglucosio (tabella n. 6).

La differenza tra gli utili ricavabili dall'isoglucosio invenduto e gli utili ricavati dai prodotti alternativi venduti ammonta a 72 723 229 franchi belgi. Gli interessi su detto importo fino al 31 ottobre 1978 sono stati calcolati in 2 936 798 franchi belgi.

La perdita totale dovuta a vendite alternative meno redditizie è pari a 75 660 827 franchi belgi (tabella n. 4).

2) *Perdita di utili a motivo della diminuzione della macinazione*

La perdita per difetto di macinazione a seguito della minor produzione di isoglucosio si calcola raffrontando la macinazione effettuata durante il periodo litigioso e la macinazione normale (1 050 tonnellate di granoturco in 24 ore per 8 000 ore annue di macinazione programmata).

La media di macinazione della ricorrente nei dodici mesi che hanno preceduto l'istituzione della tassa è stata di 1 063 tonnellate per 24 ore. Dal novembre 1977 la macinazione ha potuto venir riportata al livello di 1 050 tonnellate per 24 ore o più grazie alla vendita di prodotti alternativi.

La perdita subita si calcola prendendo il prodotto del tonnellaggio non macinato, moltiplicato per il fattore di conversione granoturco/isoglucosio, moltiplicato per l'utile non realizzato indicato nella tabella n. 2.

La perdita di macinazione è stata registrata nei mesi che vanno dall'agosto all'ottobre 1977.

La ricorrente opera un calcolo particolareggiato delle perdite totali seguenti dovute alla diminuzione della macinazione:

Utile perduto sull'isoglucosio	28 482 539 BFR
Interessi (7 % fino al 31 ottobre 1978)	2 187 182 BFR
Perdita totale	30 669 221 BFR

— Osservazioni presentate dalla Commissione

Nella parte introduttiva delle sue osservazioni nella presente causa, la *Commissione* fa rilevare in particolare di avere presentato al Consiglio, il 12 maggio 1979, una proposta di regolamento che modificava il regolamento n. 1111/77 (allegato II). Essa continua il suo esame sui seguenti punti:

1. *Fatto generatore del pregiudizio*

Quanto al *fatto generatore* del presunto pregiudizio, la Commissione sostiene che l'invalidità del regolamento n. 1111/77 e più particolarmente la violazione di determinate norme, che hanno indotto la Corte ad annullare il regolamento, non è sufficiente per coinvolgere la responsabilità della Comunità a norma dell'art. 215 del Trattato.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte (e ultimamente secondo la sentenza *HNL* del 25 maggio 1978) è inoltre necessario che, qualora si tratti di un atto normativo che implica delle scelte di politica economica — qualifica che le ricorrenti riconoscono — vi sia anche una violazione grave di una norma superiore di diritto che tutela i singoli. Inoltre, nei limiti in cui la nozione di violazione grave non consente di tener conto di ele-

menti relativi al comportamento della Comunità, detta violazione deve costituire un illecito. In altre parole devono sussistere tre o eventualmente quattro condizioni: violazione di una norma superiore di diritto, norma che dev'essere destinata a tutelare i singoli, la violazione deve essere grave, ed eventualmente detta violazione deve costituire un illecito.

La Commissione riconosce che la norma di diritto che ha indotto la Corte ad annullare il regolamento n. 1111/77 — cioè il principio generale di uguaglianza di cui il divieto di discriminazione posto dall'art. 40, n. 3, del Trattato, costituisce un'espressione specifica (sentenza 25 ottobre 1978, n. 83) — è una norma superiore di diritto ed inoltre detta norma è destinata a tutelare i singoli.

Per contro la Commissione contesta che si tratti nella fattispecie di una violazione grave. A questo proposito essa si riferisce alla sentenza *HNL*, nella quale la Corte ha ritenuto che, per determinare le caratteristiche di una siffatta violazione, si deve tener conto del principio che disciplina, negli Stati membri, la responsabilità per i danni provocati da atti normativi e si può constatare che gli atti normativi che rispecchiano opzioni di politica economica coinvolgono solo *eccezionalmente e in casi specifici* la responsabilità della pubblica autorità (n. 5). Contra-

riamente a quello che pare pensare la ricorrente, l'illiceità dell'atto impugnato e già annullato, non implica necessariamente ed automaticamente che la Comunità abbia commesso un illecito di cui deve rispondere.

Secondo la Commissione, i presupposti richiesti in questi casi dal diritto degli Stati membri, devono sussistere anche sul piano comunitario. Prescrivendo che vi deve essere violazione grave, la Corte ne tiene esattamente conto come si vede dall'espressione usata nella sentenza *HNL*, ove si afferma che la Comunità deve aver «disconosciuto in modo palese e grave i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri» (n. 6). Se quindi il criterio serve a stabilire un equilibrio tra l'interesse generale perseguito dall'atto normativo impugnato e gli interessi economici dei singoli, la valutazione dell'indole manifesta e grave del disconoscimento deve anche vertere inevitabilmente sugli effetti nocivi a detti interessi, come risulta chiaramente dalla sentenza *HNL*.

Affinché la violazione del principio di parità rilevata nella fattispecie dalla Corte possa costituire il fatto generatore del pregiudizio asserito, essa deve presentare così due caratteristiche: una relativa all'indole del fatto generatore, l'altra inerente l'indole del pregiudizio che ne deriva.

a) Il comportamento del legislatore comunitario

All'argomento della ricorrente fondato sulla motivazione della sentenza 25 ottobre 1978, nella quale la Corte illustra perché il contributo risulta manifestamente disuguale, la Commissione ribatte in particolare come segue.

Essa osserva anzitutto che in questa sentenza la Corte non si è pronunciata sulla sussistenza di una grave violazione di una norma superiore di diritto, ma si è limitata a rilevare l'invalidità oggettiva del regolamento. Inoltre, come risulta dalle cause latte in polvere (ad esempio sentenza 5 luglio 1977, causa 114/76, *Bela Mühle c/ Grow's Farm*, Racc. 1977, pag. 1211, n. 7) l'indole manifestamente sproporzionata del provvedimento impugnato non costituisce necessariamente una violazione grave.

Inoltre, come la Corte ha precisato nella sentenza latte in polvere *HNL* del 25 maggio 1978 «in un contesto normativo come quello in esame, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri» (n. 6).

Dopo la sentenza del 25 ottobre 1978 è quindi incontestabile che la Comunità dispone della facoltà di istituire un contributo nella fattispecie e che, instaurando un contributo, essa non ha oltrepassato i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri. Quindi l'eventuale disconoscimento palese e grave dei limiti all'esercizio delle facoltà della Comunità può essere insito solo nella determinazione del contributo. Ora, a parere della Commissione, per valutare la natura manifesta di tale disconoscimento, si deve tener conto del complesso delle condizioni che fanno da sfondo alla determinazione del contributo. I dibattiti che hanno preceduto la sentenza della Corte del 25 ottobre 1978 hanno messo in luce la complessità delle situazioni e le difficoltà relative al raffronto fra due industrie a struttura molto diversa e inerenti alla necessità di valutare in termini economici gli effetti del

regolamento. L'errore non si può quindi definire manifesto.

b) Natura del pregiudizio

Senza voler pregiudicare gli argomenti che essa svolgerà appresso circa il danno e il nesso causale, la Commissione fa osservare che, per valutare la gravità del pregiudizio delle ricorrenti *Amylum* e *Tunnel* e in particolare l'incidenza del contributo sugli utili offerti alle ricorrenti dalla produzione di isoglucosio, non si deve dimenticare che questi utili stessi dipendono dall'organizzazione comune del mercato dello zucchero.

2. Pregiudizio e nesso causale

La Commissione contesta l'immediatezza e l'anormalità degli elementi del pregiudizio descritti dalla ricorrente *Amylum*.

Per quel che riguarda l'indole *immediata* del pregiudizio invocato, la Commissione osserva che la ricorrente include nel suo pregiudizio, in ragione di oltre i due terzi, la perdita di utile immediato a motivo della sostituzione delle vendite di isoglucosio con vendite alternative e giustifica questo nuovo orientamento della sua politica commerciale con il fatto che l'utile diretto dell'isoglucosio era divenuto inferiore all'utile sulle vendite marginali di amidi e glucosio. Ora, secondo la Commissione, non risulta che l'applicazione del contributo per la produzione sia stata la causa diretta ed unica di questa situazione. In realtà, come risulta dall'indagine effettuata dalla società Klynveld Turquands presso la ricorrente, i costi dell'isoglucosio, *prima del contributo*, ammontavano a 1 672 franchi belgi per 100 kg (pag. 8 della relazione di cui sopra), mentre il *prezzo di vendita* medio dell'isoglucosio a decorrere dal luglio 1977 era di 1 520 franchi belgi per 100 kg (come risulta dalla tabella n. 2 dell'allegato I alle osservazioni della ricor-

rente). Appare quindi chiaramente che la vendita di isoglucosio non era redditizia anche prima dell'applicazione del contributo per la produzione e che il contributo non può venir considerato come causa efficiente di questo elemento del danno.

In secondo luogo, l'altro elemento principale del pregiudizio invocato, cioè la perdita di utile a motivo della diminuzione della macinazione non può, per le stesse ragioni, venir considerato come conseguenza diretta dell'applicazione del contributo.

Quanto al carattere *anormale* del pregiudizio lamentato, la Commissione osserva in primo luogo che l'incidenza del contributo sui costi di produzione dell'isoglucosio ha potuto essere solo relativa sotto l'aspetto degli introiti dell'impresa. Comunque, secondo la Commissione, si dovrebbe stabilire mediante perizia l'entità precisa di detta incidenza. Nello stato attuale della causa, pare tuttavia che l'introduzione di un contributo abbia al massimo aggravato una situazione già passiva, quindi questa considerazione deve far escludere l'anormalità del pregiudizio salvo prova contraria che la ricorrente dovrebbe fornire. Inoltre, la produzione di isoglucosio costituisce solo una parte dell'attività della ricorrente, mentre l'esame dell'indole grave ed anormale dell'eventuale pregiudizio derivante dal contributo dovrebbe effettuarsi nei confronti di tutte le attività della ricorrente.

In secondo luogo risulta che i rischi economici inerenti alla produzione di isoglucosio sono molto maggiori di quanto afferma la ricorrente. In realtà, al momento in cui la ricorrente ha iniziato la costruzione del suo complesso per la produzione di 100 000 tonnellate di isoglucosio (1° aprile 1975), il prezzo dello zucchero sul mercato mondiale, per tutta

la stagione dal 1° luglio 1974 al 30 giugno 1975, ha continuato a mantenersi alto (media annua 1974/75 prezzo a pronti per lo zucchero bianco sul mercato di Parigi: 66,60 u.c. il quintale); quindi la decisione di investire in questo settore è stata presa in un momento in cui le prospettive di vendita, se il mercato fosse stato libero, parevano molto favorevoli. Però la situazione sul mercato saccarifero è mutata talmente che i prezzi mondiali sono scesi di molto (ad esempio la media annuale per il 1977/78 del prezzo a pronti a Parigi per lo zucchero bianco era di 13,55 u.c. il quintale). L'ampiezza di queste variazioni dimostra chiaramente che i rischi economici realmente incorsi dalla ricorrente vanno molto *oltre* l'incidenza relativa del contributo sulla sua attività economica.

B) Nella causa 124/77

— Osservazioni della ricorrente

1. Sulle perdite

La *ricorrente* fa osservare in particolare, a titolo preliminare, che per buone ragioni commerciali essa ha adottato una politica per diminuire le perdite che potevano essere causate dal contributo per la produzione di isoglucosio, consistente anzitutto a smistare verso altri impieghi la produzione supplementare d'amido.

I danni che essa allega hanno costituito oggetto di un controllo contabile indipendente documentato nell'allegato I alle sue osservazioni. Il ricorso è stato promosso presupponendo che non verrebbero più adottati provvedimenti illegittimi nei confronti dell'isoglucosio. Con questa riserva la ricorrente ammette che il suo ricorso, che è stato aggiornato al mese di novembre-dicembre 1978, salvo maggiorazione degli interessi a contare da detta data, ha come oggetto il totale

dei danni di cui essa chiede il risarcimento.

La ricorrente ricorda gli investimenti ingenti che essa ha operato onde consentirle di fabbricare isoglucosio e sostiene che l'istituzione del contributo nel luglio 1977 l'ha indotta a modificare radicalmente i suoi progetti. Essa allega (n. II) alla sua memoria un compendio cronologico delle principali tappe dei suoi investimenti e del contributo, nonché alcuni documenti giustificativi.

La ricorrente mette in rilievo nei capitoli che seguono le perdite che sarebbero direttamente imputabili al contributo per la produzione di isoglucosio.

a) Perdita di produzione nello stabilimento

L'istituzione, nel luglio 1977 del contributo all'aliquota di 29,33 sterline per tonnellata (che doveva raggiungere le 58,66 sterline per tonnellata nel luglio 1978) ha reso economicamente non redditizia la produzione di isoglucosio in quanto i vantaggi della produzione diventavano inconsistenti. In base alle spese totali, detta produzione si è risolta in un deficit. La produzione di isoglucosio doveva iniziare nel novembre 1977 per raggiungere un massimo di circa 1 000 tonnellate per settimana nei mesi estivi del 1978, poiché il periodo estivo è quello di maggior vendita dell'isoglucosio, che viene acquistato particolarmente dai fabbricanti di bevande analcoliche. Per effetto del contributo è stato necessario diminuire la produzione riducendola dal livello previsto, cioè circa 1 000 tonnellate per settimana, a 250-300 tonnellate per settimana circa. La ricorrente ha avvertito la sua clientela che ha così provveduto a cercare altre fonti di approvvigionamento per gli edulcoranti nel 1978. Data la decisione di limitare la produzione di isoglucosio, la Tunnel non ha così potuto utilizzare la sua piena capa-

cità produttiva di amido ed è stato necessario chiudere lo stabilimento a più riprese. La perdita di produzione dello stabilimento che ne è conseguita è stata valutata a 320 186 sterline. La perdita di produzione ed i calcoli relativi sono esposti nell'allegato III.

b) Redditi di ripiego inferiori

La ricorrente sostiene di essere stata obbligata a trovare sbocchi di ripiego per i notevoli quantitativi di amido prima impiegati nella produzione di isoglucosio. La preoccupazione della ricorrente è stata di raggiungere i migliori risultati di sfruttamento mediante la fabbrica supplementare di amido; però il solo impiego immediato che è stato possibile trovare per l'amido supplementare è stata la produzione dell'amido anidro. Ciò implica una nuova penetrazione in un mercato difficile e soggetto ad una concorrenza molto viva, però malgrado la probabile esiguità degli utili, questi sarebbero stati superiori agli utili tratti dall'isoglucosio tenuto conto del contributo per la produzione gravante su questo prodotto.

Effettuando l'essiccazione dell'amido piuttosto che la produzione di isoglucosio, e partendo dal presupposto di un contributo pari a zero, ma senza tener conto naturalmente della restituzione alla produzione che era stata soppressa a partire dal luglio 1977, la ricorrente ha perso utili stimati a 235 262 sterline. I particolari di questo computo sono documentati nell'allegato III.

c) Spese di magazzinaggio dell'amido

Dovendo riaffermarsi sul mercato dell'amido anidro, la ricorrente ha inevitabilmente incontrato, sulle prime, difficoltà nella vendita dell'amido anidro prodotto con costi maggiori, il che ha implicato delle spese di magazzinaggio, di deposito e di manutenzione. La Tunnel ritiene di poter vendere le sue scorte a termine ma nel frattempo essa ha sopportato e conti-

nua a sopportare spese di magazzinaggio e di manutenzione. Queste spese sono state stimate a 57 376 sterline (cfr. allegato III).

d) Aumento delle spese unitarie a seguito della diminuzione della produzione d'isoglucosio

Poiché l'isoglucosio è un prodotto che richiede una tecnologia d'avanguardia, specie la tecnologia nel settore degli enzimi, il suo costo dipende naturalmente dal pieno impiego dell'impianto in cui viene prodotto.

Allorché è stato reso noto che l'isoglucosio sarebbe stato gravato da un contributo, è stato necessario ridurre la produzione di isoglucosio ma non è stato possibile modificare in modo soddisfacente gli impianti per adeguarli ad una produzione inferiore. Lo stabilimento era stato progettato per lavorare 700 tonnellate di prodotto anidro (1 000 tonnellate commerciali) per settimana, però, poiché si è dovuta ridurre la produzione a circa 210 tonnellate di prodotto anidro, la produttività è stata debole ed è aumentato il costo unitario.

Le ragioni principali della perdita sono state due: da un lato vi è stato spreco di vapore che ha dovuto essere fornito nella stessa misura richiesta dalla produzione a pieno ritmo; d'altro canto il procedimento costoso a base di enzimi è stato solo produttivo in misura debole, giacché le colonne di reazione degli enzimi, nelle quali l'amido è sottoposto al procedimento di conversione in fruttosio, hanno potuto venir riempite solo parzialmente. Queste perdite sono state valutate a 39 548 sterline (cfr. allegato III).

e) Investimenti ulteriori sostitutivi

La ricorrente dichiara che aveva già deciso fin dal settembre 1976 di installare un separatore centrifugo a destrosio per meglio sfruttare i suoi impianti già esistenti. L'amido, materia prima per il destrosio, doveva venir ottenuto da una ri-

duzione della produzione tradizionale di glucosio. Nel giugno 1977, tuttavia, allorché venne resa nota l'istituzione del contributo, si è proposto di mantenere la produzione di glucosio allo stesso livello e di utilizzare come materia prima per il destrosio una parte dell'amido che in un primo tempo si pensava di usare per l'isoglucosio. Nel novembre 1977 si è deciso di riorganizzare gli impianti d'evaporazione dello stabilimento; pur se sono emersi altri fattori, una delle ragioni principali di questa decisione è stato il fatto che, tenuto conto del livello cui si era pensato di ridurre la produzione di isoglucosio, sarebbe stato altrimenti impossibile conservare la qualità della produzione dell'isoglucosio al livello concordato con i clienti. Nell'ottobre 1978 sono stati approvati due altri progetti di investimenti per aumentare la produzione di destrosio e aumentare la trasformazione delle raffinerie. Particolari ulteriori su detti progetti, nonché la documentazione giustificativa sono prodotti nell'allegato II.

Secondo la ricorrente, se non vi fosse stato contributo per la produzione di isoglucosio sarebbero stati inutili i progetti menzionati al paragrafo 26. Le perdite connesse con questo elemento sono state valutate a 367 778 sterline (cfr. allegato III).

f) Interessi bancari supplementari

La ricorrente sostiene di essere stata obbligata a far fronte alle perdite elencate alle lettere a) — e) mediante sue fonti normali di finanziamento, principalmente prestiti e anticipi bancari. In base ai capitoli dei suoi libri contabili relativi ai prestiti dell'anno 1978, è logico stimare al 12 % annuo l'interesse effettivamente pagato sulle perdite di cui sopra. L'importo degli interessi è stato calcolato nel novembre 1978 e incluso nei dati totali indicati in precedenza per ciascuna delle rubriche a) — e).

g) Perdita di clientela

La decisione della ricorrente di ridurre la produzione è stata evidentemente mal accolta dai suoi clienti. La ricorrente ritiene di aver subito per questo motivo una perdita notevole di clientela e che attualmente essa può difficilmente valutare.

h) Miglioramento delle condizioni d'acquisto

La ricorrente ritiene pure di aver perso l'occasione di trattare riduzioni e sconti per quantità su determinati materiali e servizi connessi all'isoglucosio. Anche in questo caso è difficile stabilire l'entità della perdita.

— Compendio

Secondo la valutazione della ricorrente, le perdite subite al 30 novembre 1978 ammontavano ad 1 020 150 sterline così suddivise:

1. Perdita di produzione dell'impianto:	320 186 UKL
2. Minori introiti alternativi:	235 262 UKL
3. Spese di magazzinaggio dell'amido:	57 376 UKL
4. Aumento dei costi unitari:	39 548 UKL
5. Susseguenti investimenti alternativi:	<u>367 778 UKL</u>
Totale:	1 020 150 UKL

cui va aggiunto l'interesse a decorrere dal 1° dicembre 1978.

2. *Nesso di causalità tra le perdite e il comportamento della Comunità*

La ricorrente osserva che le perdite che essa ha subito sono state conseguenza immediata del comportamento illegittimo della Comunità. Inoltre la ricorrente, che non può logicamente prevedere un eventuale comportamento illegittimo da parte della Comunità, non vi ha affatto contribuito, anzi si è comportata sempre con la

dovuta prudenza commerciale e, allorché è stato istituito il contributo, essa ha fatto quanto le è stato possibile per arginare le perdite.

Dopo la sentenza del 25 ottobre 1978, la ricorrente avrebbe potuto ripristinare i suoi progetti iniziali.

3. La responsabilità della Comunità

La ricorrente si richiama in particolare alla condizione posta nel n. 6 della sentenza *HNL* secondo cui la responsabilità della Comunità non può venir coinvolta solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto in modo palese e grave i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri. Ponendo questa condizione, la Corte specifica che è necessario tener conto ad un tempo e dell'indole della violazione e delle sue conseguenze.

a) Indole della violazione

Sulla sola scorta della sentenza 25 ottobre 1978, la ricorrente sostiene che la violazione è sufficientemente manifesta per coinvolgere la responsabilità della Comunità. In questa sentenza la Corte ha stabilito che il contributo alla produzione di isoglucosio era manifestamente discriminatorio per varie ragioni (cfr. motivazione contenuta nei nn. 64, 65, 66, 78, 79 e 80). La Corte ha concluso che l'onere era manifestamente disuguale (n. 82). Poiché per dichiarare la responsabilità della Comunità è necessario che questa abbia palesemente disconosciuto i limiti posti all'esercizio delle sue facoltà, ne risulta, secondo la ricorrente, che questa condizione sussiste nella fattispecie.

In subordine, se la Corte non dovesse ritenere che l'indole manifesta della violazione risulta già dalla constatazione di discriminazione effettuata dalla Corte, la ricorrente le propone rispettosamente di esaminare le violazioni di altre norme di

diritto relative alla tutela dei singoli che la ricorrente invoca pure nel suo ricorso.

b) Effetti della violazione

Per quel che riguarda gli effetti della violazione, la ricorrente invoca essenzialmente gli stessi elementi già svolti dall'*Amylum* per distinguere le cause in corso dalle cause del latte scremato in polvere (*HNL*).

4. Conclusione

La ricorrente sostiene in conclusione che il suo ricorso per risarcimento presenta tutti i presupposti elencati dalla giurisprudenza della Corte e soddisfa pienamente tutte le condizioni necessarie affinché venga dichiarata la responsabilità della Comunità.

— Osservazioni della Commissione

Come osservazione preliminare, la Commissione nota che essa non è in condizione né di contestare né di ammettere la realtà del nesso causale o l'esattezza dei dati citati dalla ricorrente. A questo proposito essa ritiene che sia necessario esaminare i dati sui quali si fondano le ipotesi e i calcoli della ricorrente. La Commissione richiede quindi che la Corte si limiti in questa fase a pronunciarsi sul problema della responsabilità. Se il Consiglio e la Commissione dovessero essere ritenuti responsabili, l'entità del danno dovrebbe venir determinata tramite un accordo delle parti o, se non dovesse giungersi a siffatto accordo, costituire l'oggetto di una pronuncia separata della Corte previa — se del caso — indagine preliminare.

La Commissione esamina quindi il problema sotto i seguenti punti:

1. Responsabilità

Le osservazioni che la Commissione presenta circa la responsabilità della Comu-

nità sono in sostanza le stesse già esposte sotto il titolo «fatto generatore» nell'ambito della causa 116/77.

2. Nesso causale

Secondo la Commissione, tutte le perdite allegate dalla ricorrente hanno punti comuni: esse sono conseguenza diretta della strategia seguita dalla ricorrente onde arginare le perdite conseguenti al contributo per la produzione di isoglucosio piuttosto che dalla tassa stessa. Questa politica e le considerazioni che ne formano il substrato sono molto chiaramente analizzate nell'introduzione all'allegato III della memoria ampliata della ricorrente. In realtà risulta che anche con il contributo a tasso ridotto, come è stato applicato dopo il 1° luglio 1977, l'isoglucosio contribuiva in misura molto ridotta a far fronte alle spese fisse della ricorrente. È stata quindi la prospettiva del raddoppio del contributo a decorrere dal 1° luglio 1978, come era stato previsto in origine nel regolamento n. 1111/77, che ha spinto la ricorrente a limitare la sua produzione di isoglucosio, ad aumentare la sua produzione di amido disidratato e a sviluppare le sue vendite di sciroppi tradizionali.

Assumendo come base le dichiarazioni della ricorrente stessa, la Commissione ritiene che la politica seguita ha aggravato le perdite e debba considerarsi come una concausa di dette perdite o addirittura come un elemento per bloccare la serie causale dei danni (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Trabucchi nella causa 169/73, *Compagnie Continentale c/ Consiglio*, Racc. 1975, pag. 150).

Questo modo di vedere è corroborato dalle seguenti considerazioni. Anzitutto le perdite lamentate sono tutte in realtà perdite di utile, eccezion fatta forse per i costi d'investimento per la reimpostazione, che comunque dovrebbero venir esclusi per i motivi esposti qui appresso.

Secondo i calcoli della Commissione, se, invece di adottare una politica di ripiego, la ricorrente avesse continuato a produrre isoglucosio come aveva espressamente previsto, essa avrebbe già pagato in realtà, sotto forma di contributi, per il periodo in causa (novembre 1977 — ottobre 1978), meno della metà dell'importo (1 020 150 sterline) che essa reclama ora come perdite provocate dalla propria politica.

In secondo luogo, poco dopo che la ricorrente ha iniziato la produzione di isoglucosio, la Commissione ha proposto al Consiglio dei ministri di bloccare l'aliquota del contributo per la produzione d'isoglucosio al livello del 50 % del contributo fino ad allora applicato (9 dicembre 1977). Tenuto conto dell'atmosfera di quel momento, la ricorrente aveva agio di pensare che il Consiglio adottasse questa proposta, cosa che esso ha realmente fatto durante la sessione dall'8 al 12 maggio 1978. Le decisioni che sono state adottate essenzialmente nella prospettiva di applicare l'aliquota integrale del contributo si sono dunque rivelate molto rapidamente premature ed hanno comunque perso la loro giustificazione essenziale dal maggio 1978.

La Commissione sostiene inoltre che la causa essenziale delle difficoltà incontrate dalla ricorrente nel raggiungere un buon rendimento per i suoi investimenti nell'isoglucosio è stata l'esistenza di eccedenze di zucchero sui mercati comunitario e mondiale ove la sua impresa era in piena attività (fine 1977), mentre la principale decisione d'investimento della ricorrente è stata adottata nell'ottobre 1974, allorché i prezzi mondiali erano estremamente alti ed esercitavano una fortissima spinta verso l'alto sui prezzi comunitari. In questo contesto è necessario osservare che dall'ottobre 1975, la ricorrente ha cominciato a nutrire dubbi circa l'opportunità dei suoi investimenti nell'isoglucosio ed aveva deciso di ri-

durre del 50 % la sua capacità produttiva (da 200 tonnellate a 100 tonnellate giornaliere, prodotto anidro).

La Commissione osserva infine che è intervenuta un'altra concausa importante tra la decisione di investire della ricorrente e le sue perdite, vale a dire la soppressione della restituzione alla produzione di amido destinato alla fabbricazione di isoglucosio (regolamento del Consiglio n. 1862/76). A questo proposito la Commissione attira l'attenzione sulla affermazione della ricorrente (replica allegato I, previsione costi dell'isoglucosio) secondo cui la soppressione della restituzione alla produzione ha ridotto l'utile previsto di 13,75 sterline per tonnellata, giacché il reddito reale era limitato a 9,12 sterline. Questa notevole riduzione (60 %) dell'utile previsto avrebbe dovuto far modificare la politica adottata dalla ricorrente al momento dell'applicazione del contributo.

3. Le perdite

Nelle sue osservazioni sulle perdite, la Commissione sottolinea la necessità, per valutare correttamente i vari aspetti della stima delle perdite elencate dalla ricorrente nell'allegato III della sua memoria (in particolare sotto le voci riduzione dei quantitativi lavorati in stabilimento, sostituzione della produzione di amido disidratato alla produzione di isoglucosio e spese di magazzinaggio dell'amido), di disporre di informazioni supplementari.

La Corte ha chiesto alla ricorrente di fornire queste informazioni (vedere appresso n. IV).

Per quel che riguarda le perdite che rientrano nella rubrica capitali e interessi sugli investimenti di reimpostazione, la Commissione sostiene che nessuna norma di diritto o di contabilità può venir invocata per ottenere un eventuale risarcimento di dette perdite. Inoltre, per la Commissione, i danni (non quantificati e non quantificabili) di cui alla voce per-

dita di rinomanza e perdita della possibilità di trattare condizioni d'acquisto più vantaggiose non si sono verificati come invece è prescritto dai principi generali e dalla giurisprudenza della Corte.

La Commissione nota infine che, a seguito della sentenza pronunciata nelle cause 103 e 145/77, la riscossione del contributo è stata sospesa a decorrere dal 1° luglio 1978 e che, se la proposta di modifica del regolamento n. 1111/77 presentata dalla Commissione al Consiglio viene adottata da quest'ultimo, essa farebbe sì che il contributo venisse abrogato dall'inizio. La ricorrente è obbligata a tener conto di questo fattore defalcando l'importo del contributo non versato dall'importo dei danni rivendicati.

In *conclusione*, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che essa non è responsabile dei danni presuntamente subiti dalla ricorrente.

C) Osservazioni del Consiglio relative alle due cause

1. Introduzione

Il *Consiglio*, nella parte introduttiva delle sue memorie ricorda brevemente i fatti relativi all'isoglucosio, ricorda la condotta degli interessati nel periodo che va dall'istituzione dei contributi alla sentenza della Corte del 25 ottobre 1978, in seguito fa un esame delle conseguenze giuridiche derivanti da detta sentenza ed infine espone i provvedimenti proposti dalla Commissione per conformarsi a detta giurisprudenza.

Esso osserva, in primo luogo, che si possono prospettare due possibilità di produzione dell'isoglucosio, o sfruttando uno stabilimento già in funzione per la tradizionale produzione dell'amido, mediante aumento della capacità di macinazione del granoturco, cui viene ad affiancarsi l'installazione specifica necessaria per la produzione di isoglucosio, oppure creando un'unità di produzione

specificamente ed unicamente attrezzata per la produzione dell'isoglucosio.

Le ricorrenti *Amylum* e *Tunnel* hanno apparentemente optato per la prima possibilità, la meno ambiziosa e la più idonea per affrontare gli imprevisti del mercato. Onde evitare gran parte degli effetti del contributo, esse hanno preferito, durante il periodo intercorrente tra l'istituzione del contributo e la data della sentenza della Corte, rivolgersi alla produzione di derrate alternative invece dell'isoglucosio, cioè destrosio, glucosio e amido.

La ricorrente *Amylum*, così facendo, ha lasciato intatta la sua unità produttiva per l'isoglucosio, mentre la ricorrente *Tunnel* ha effettuato investimenti supplementari, onde poter produrre, a titolo definitivo, prodotti redditizi come l'isoglucosio, ma non soggetti a contributi (cfr. Allegato III, pag. 5, della memoria *Tunnel*).

Il pregiudizio ora lamentato dalla ricorrente *Amylum*, per il solo fatto che è entrato in vigore il regolamento n. 1111/77, è costituito principalmente dalla differenza tra il margine immediato dell'isoglucosio se non soggetto a contributi e il margine immediato dei prodotti alternativi; per margine immediato si intende la differenza tra i prezzi di vendita e i costi variabili per unità di ciascun prodotto. Per la ricorrente *Tunnel* si aggiunge, a un pregiudizio analogo, il valore degli investimenti per fabbricare i prodotti sostitutivi i quali, se non vi fosse stato il contributo, secondo la ricorrente non sarebbero stati necessari.

Quanto alla sentenza del 25 ottobre 1978, il Consiglio osserva, dopo aver esaminato la motivazione di detta sentenza, che la Corte non ha messo in forse il principio stesso di un contributo alla produzione gravante sui produttori di isoglucosio, ma ha constatato che nella fattispecie il contributo di 5 u.c. era troppo alto rispetto all'onere realmente gravante sui produttori di zucchero.

Alla luce della sentenza della Corte, e per le esigenze dell'argomentazione, il Consiglio fa poi una stima approssimativa del contributo non discriminatorio che si sarebbe dovuto applicare ai produttori di isoglucosio, onde gravarli di un onere economicamente equivalente a quello gravante sui produttori di zucchero.

A questo proposito, il Consiglio assume come punto di riferimento per il raffronto con i produttori di isoglucosio, un produttore di zucchero «tipo», che ha sfruttato sia la sua quota A sia la sua quota B, giacché la Corte ha ammesso, nella sentenza summenzionata (numeri 74 e seguenti) un raffronto tra l'onere gravante sulle imprese saccarifere moderne che producono anche zucchero C e quello gravante sui produttori di isoglucosio. Ai fini del raffronto, il Consiglio si rende conto del fatto che la Corte ha criticato che, allorché i servizi della Commissione hanno calcolato, per dette imprese saccarifere, un onere medio variante da 3,81 u.c. a 15,52 u.c. per quintale, non si è tenuto conto del fatto che il 60 % di detto onere si riversava sui produttori di barbabietole. Così stando le cose, l'onere realmente gravante durante la stagione saccarifera 1977/78 sul produttore tipo summenzionato potrebbe calcolarsi come segue.

Dato che 1 000 kg di barbabietole producono normalmente 130 kg di zucchero (cfr. considerando n. 4 del regolamento n. 1112/77, GU n. L 134, pag. 9), la parte di contributo gravante sul produttore di barbabietole è pari, per 100 kg di zucchero a $\frac{100}{130}$ della differenza tra il prezzo minimo pagato ai bieticoltori per una tonnellata di barbabietole destinate alla produzione di zucchero A e il prezzo minimo anche pagato ai bieticoltori per una tonnellata di barbabietole destinate a produrre zucchero B, cioè

questi prezzi essendo rispettivamente di 25,43 u.c. per tonnellata e 17,80 u.c. per tonnellata (cfr. regolamento n. 1113/77; GU n. L 134, pag. 11, art. 4), i $\frac{100}{130}$ (25,43 — 17,80) sono pari a 5,87 u.c. per un quintale di zucchero. Ne consegue che la parte di contributo effettivamente gravante sul produttore di zucchero è, per quintale, pari a quello che egli versa (9,85 u.c. per quintale) meno quello che si riversa (5,87 u.c. per quintale), o 3,98 u.c. per quintale, sullo zucchero B, o dividendo quest'onere in funzione della proporzione di zucchero B nella quota massima, un onere reale di $3,98 \times 26 \% = 1,0348$ u.c. per 100 kg.

È quest'ultimo onere che potrebbe, se si segue il ragionamento della Corte, venir prelevato su 100 kg di isoglucosio per la stagione 1977/78 senza discriminare i produttori di isoglucosio rispetto ai produttori di zucchero che si trovano in condizioni comparabili.

Tuttavia, il Consiglio sottolinea inoltre che, per rendersi conto dei rischi economici relativi al settore dello zucchero nelle condizioni attuali di eccedenze strutturali, sarebbe opportuno ricordare che la finalità del sistema di quote non è quella di creare eccedenze strutturali. A questo proposito, l'art. 27, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 3330/74 stabilisce che il contributo per la produzione è calcolato forfettariamente, in funzione delle perdite globali che la Comunità deve sopportare per effetto dello smaltimento di zucchero garantito sul mercato mondiale. In base a questo principio, l'importo del contributo massimo per la stagione 1977/78 è stato pari a 19,50 u.c. per 100 kg (cfr. i considerandi 7 e 8 del regolamento della Commissione 8 dicembre 1978, n. 2889, GU n. L 344). Tutta-

via questo importo non è stato quello applicato dal regolamento n. 2889/78 per il contributo massimo vigente in detta stagione, dato che l'art. 27, n. 3, del regolamento n. 3330/74 ha limitato forfettariamente questo contributo al 30 % del prezzo d'intervento (nella fattispecie a 9,85 u.c. per quintale) e ciò in un contesto di mercato saccarifero molto diverso dalla situazione attuale di sovrapproduzione strutturale, al fine di non scoraggiare eccessivamente la specializzazione regionale.

Ora, nel contesto attuale, si sarebbe potuto, secondo il Consiglio, sopprimere questa percentuale massima del 30 %, dato che l'onere che ne risulta non è apparentemente tale da scoraggiare la produzione di zucchero oltre la quota di base in regioni meno idonee alla produzione dello stesso. In questa ipotesi, il contributo gravante sulle imprese saccarifere risulterebbe aumentato come segue:

contributo:	19,50 u.c.
riversate sulle	
barbabietole:	5,87 u.c.
Totale:	$13,63 \text{ u.c.} \times 26 \% =$ 3,5438 u.c. per 100 kg

Se si ammette la validità di quest'onere «pieno», senza applicare la quota massima, nei confronti dei produttori di zucchero, si deve anche ammettere la validità dello stesso onere nei confronti dei produttori di isoglucosio, dato che la loro produzione contribuisce al 100 % all'eccedenza di zucchero garantito, il che non è vero per lo zucchero.

Il Consiglio osserva infine che, a norma della proposta di regolamento che modifica il regolamento n. 1111/77 che la Commissione le ha trasmesso il 7 marzo 1979, la parte della produzione di isoglucosio che va oltre la quota di base attribuita all'impresa produttrice è gravata da

un contributo per la produzione pari alla parte del contributo «zuccherò» che, per la stagione 1979/1980, resta a carico dei soli fabbricanti di zucchero. Questa proposta si risolve quindi, per la stagione 1979/1980, *mutatis mutandis*, in un onere equivalente al primo onere indicato in precedenza.

2. Travalicamento manifesto e grave dei limiti del margine discrezionale

Richiamandosi al tenore della sentenza *HNL*, il Consiglio esamina i problemi del se i) le caratteristiche del provvedimento dichiarato invalido dalla Corte nella sentenza del 25 ottobre 1978 fossero tali che detto provvedimento ha ecceduto o meno l'ampiezza dei rischi economici degli interessati (sentenza *HNL*, n. 5, 2ª frase; n. 7, 1ª e 5ª frase) e se ii) fissando l'entità del contributo nella cifra poi applicata, il Consiglio abbia travalicato in modo manifesto e grave i limiti imposti all'esercizio dei suoi poteri (numero 6).

Quanto al punto i)

Per il Consiglio, l'interpretazione corretta della sentenza *HNL* implica la necessità di valutare di volta in volta le caratteristiche del provvedimento litigioso alla luce delle caratteristiche intrinseche del provvedimento e sullo sfondo del contesto economico che gli è proprio. Ora, le circostanze che caratterizzano il contesto economico del provvedimento litigioso nella fattispecie sono in particolare le seguenti: l'imprudenza con cui gli interessati si sono lanciati in investimenti molto ingenti per lo sviluppo e lo sfruttamento di un nuovo edulcorante i cui vantaggi erano ancora aleatori; la convinzione erronea da parte degli interessati che il mercato degli edulcoranti fosse aperto; la speranza ingiustificata degli interessati di poter continuare a fruire di

una restituzione alla produzione per il granoturco trasformato da essi in isoglucosio; la circostanza che gli interessati non sono apparentemente in grado, senza restituzione, di vendere il loro prodotto senza incorrere in un grave deficit; il fatto che il loro prodotto, dato il suo prezzo di costo e dato che non era prevedibile, né immediatamente né in seguito, alcun miglioramento sensibile del prezzo di vendita, non avrebbe potuto sopportare impunemente alcun contributo; il fatto che la Comunità avrebbe potuto gravare l'isoglucosio di un contributo di circa 4 u.c. per detta stagione senza infrangere il principio della parità di trattamento, se non avesse posto il limite massimo di 9,85 u.c. per il contributo sullo zucchero.

È dunque alla luce di questi elementi che si dovrebbe valutare l'effetto dell'istituzione del contributo di 5 u.c. sul vantaggio offerto agli interessati dalla produzione di isoglucosio. A questo proposito si deve ricordare che la ricorrente *Tunnel* ha cessato in vasta misura e in via definitiva la produzione di isoglucosio, in quanto non più redditizia, e che la ricorrente *Amylum* è la sola a non aver riconvertito i suoi impianti, a quanto pare per la carenza di alternative.

Quanto al punto ii)

Il Consiglio si chiede se la Corte non faccia ricorso, per affermare o negare la responsabilità della Comunità, ad un criterio ove si tiene conto della gravità non solo del danno subito da un ricorrente, ma anche della violazione della norma giuridica di cui trattasi. Tale criterio pare desumibile dal tenore del sesto punto della sentenza *HNL*.

Questa soluzione si comprende considerando le difficoltà insite nell'opera del Consiglio e della Commissione svolte per

la messa in opera della politica agricola comune e la complessità sia degli interessi da conciliare che delle finalità da perseguire, tenuto conto della mobilità della congiuntura.

Ricordando la complessità del problema sollevato dall'apparizione, nel 1976, dell'isoglucosio in quantità rilevante sul mercato internazionale, il Consiglio ritiene che nella fattispecie si possano avere serissimi motivi di perplessità circa la gravità della violazione che esso avrebbe commesso emanando i regolamenti in questione.

L'effetto economico del contributo di 5 u.c.

Effettuando, analogamente alla Commissione, un raffronto tra il costo dell'isoglucosio prodotto dalla ricorrente *Amylum* (come risulta dalla relazione Klynveld Turquands) con il prezzo di vendita medio praticato dall'*Amylum* stessa (tabella 2 osservazioni dell'*Amylum*) il Consiglio rileva, sulla scorta di questi dati, un passivo netto ancor *prima che venisse riscosso un contributo*. A giudizio del Consiglio, si potrebbe ritenere che queste cifre sono rappresentative per tutto il gruppo degli interessati, dato che in particolare, la società *Amylum* ha la maggiore esperienza in materia di isoglucosio. Inoltre, il prezzo di vendita medio indicato dall'*Amylum* conferma che il prezzo di vendita dell'isoglucosio, su un mercato eccedentario, è in realtà determinato dal prezzo d'intervento dello zucchero, sicché — finché il mercato resterà eccedentario — non è possibile prevedere alcun miglioramento sensibile del prezzo di vendita in un avvenire immediato o remoto.

Si giunge dunque alla conclusione che l'investimento nell'isoglucosio era economicamente ingiustificato e che nelle normali previsioni non poteva rientrare una produzione redditizia di detto prodotto. Ne consegue che l'istituzione del contri-

buto di 5 u.c. *non può aver provocato la decisione di cessare la produzione di isoglucosio, poiché già prima di detta decisione essa non era redditizia, il contributo ha potuto al massimo anticipare il momento della cessazione della produzione.*

Indubbiamente è lecito chiedersi perché, se l'isoglucosio non era redditizio già in partenza, il Consiglio lo abbia comunque colpito con un contributo. A questo proposito il Consiglio fa osservare che, data la reticenza dei fabbricanti di isoglucosio, esso non era in condizione di conoscere tutti gli elementi del costo di questo prodotto, per contro, per la Comunità, ogni quintale di isoglucosio immesso sul mercato provocava un aumento dell'eccedenza di zucchero ed infine rileva che questo carattere eccedentario era noto ai fabbricanti di isoglucosio, che non ignoravano nulla della disciplina comunitaria in materia di zucchero vigente fino al 1980.

Il Consiglio esamina infine l'argomento svolto in particolare dalla ricorrente nella causa 143/77, argomento secondo cui, finché vi è un margine positivo tra i costi variabili per unità di prodotto e prezzo di vendita, è necessario continuare la produzione, mentre invece se il contributo di 5 u.c. assorbe detto margine, il capitale investito perde tutto il suo valore.

Ora, a giudizio del Consiglio, questo argomento si fonda su una duplice inesattezza. In primo luogo esso è fondato su calcoli che determinano il margine solo in base ai costi variabili e al loro raffronto con i prezzi di vendita, mentre invece bisognerebbe assumere come base di calcolo il complesso dei costi gravanti sul produttore e raffrontarlo ai prezzi di vendita; in realtà, l'ipotesi prospettata presuppone che l'impresa faccia fronte alle spese fisse relative alla produzione attingendo ad un'altra fonte, il che sarebbe contrario ai buoni principi di gestione dell'impresa. In secondo luogo,

l'argomento summenzionato postula che qualsiasi riscossione di un contributo, di qualsiasi genere, sull'isoglucosio — indipendentemente dalle modalità — sia vietata, mentre invece la Corte non ha stigmatizzato il principio della riscossione.

In base ad un esame di questi due punti, il Consiglio conclude che, se gravata da un contributo che rispetta la parità di trattamento con i produttori di zucchero, la ricorrente *Amylum* dovrebbe in ogni caso cessare la produzione di isoglucosio ed accollarsi integralmente il danno che ne consegue. Analogamente, la ricorrente *Tunnel* è in ogni modo obbligata ad operare investimenti onde poter produrre destrosio. Così stando le cose, è difficile comprendere *perché le ricorrenti dovrebbero ora venir risarcite per danni conseguenti alla riconversione temporanea o definitiva delle loro capacità produttive, dal momento che la riconversione o la chiusura era in ogni caso inevitabile senza che nulla potesse venir imputato alle istituzioni.*

3. Nesso causale

Il Consiglio chiede alla Corte, in subordine — qualora la Corte constatasse che la responsabilità della Comunità è in linea di massima coinvolta — di voler riconoscere che gli argomenti svolti in precedenza fanno escludere qualsiasi nesso causale tra il comportamento della Comunità e le perdite lamentate dalle ricorrenti.

4. Il danno lamentato

Il Consiglio si riserva, pur confermando gli argomenti già svolti nel controricorso e nella controreplica, il diritto di far valere ulteriormente — qualora la Corte dovesse rilevare che è coinvolta la responsabilità della Comunità a norma dell'art. 215 del Trattato e che vi è effettivamente un nesso causale diretto tra la condotta della Comunità ed i danni la-

mentati — qualsiasi argomento utile circa le componenti del danno degli interessati.

In *conclusione*, il Consiglio chiede alla Corte di respingere la domanda di risarcimento in quanto non fondata e di condannare la ricorrente alle spese del giudizio.

VIII — Richiesta di informazioni rivolta dalla Corte alla ricorrente Tunnel refineries Ltd. e sua risposta

Con lettera 8 giugno 1979, la Corte chiedeva alla ricorrente *Tunnel* di fornirle precisazioni rispondendo alle questioni elencate qui appresso.

Prima questione: Stime delle vendite e della produzione di isoglucosio della ricorrente espresse sia in funzione del prezzo sia della quantità.

Risposta

La ricorrente fa notare che la sola stima pertinente, effettuata prima che fosse resa nota l'istituzione del contributo e contenente dati dettagliati, è stata elaborata nel maggio-giugno 1976 nell'ambito del suo bilancio annuale per l'anno che sarebbe cominciato nel settembre 1976. Essa allega (A) alla sua risposta estratti del bilancio, dai quali risulta che le installazioni di isoglucosio dovevano venir utilizzate a piena capacità effettiva fin dall'inizio. Gli estratti indicano anche gli utili relativi all'isoglucosio e all'amido disidratato nonché la diminuzione prevista della produzione di quest'ultimo man mano che sarebbe aumentata la produzione di isoglucosio.

Tuttavia la produzione di isoglucosio non è potuta cominciare prima della fine del 1977, cioè dopo che è stata resa nota l'istituzione del contributo. Le stime ulteriori (cfr. allegato II della memoria integrativa della ricorrente) si sono fondate sull'esistenza del contributo.

Seconda questione: Spiegazione circa la causa dell'aumento del contributo isoglucosio durante il periodo dicembre 1977 — settembre 1978 nel quale si registra una variazione da 40,24 sterline a 93,99 sterline (memoria integrativa, allegato III, tabelle B 1 e B 2 i)).

Risposta

La ricorrente fa osservare che il contributo isoglucosio rappresenta il margine di utile sulla vendita di isoglucosio, margine che corrisponde alla differenza tra le spese di produzione variabili e il prezzo di vendita senza tener conto del contributo.

L'aumento di questo margine a decorrere dal luglio 1978 rispecchiava un aumento del prezzo di vendita dello zucchero. L'aumento del margine prima di questa data era dovuto, non già ad un aumento dei prezzi, ma ad una riduzione dei costi.

Terza questione: Per quel che riguarda la rubrica sostituzione della produzione di amido disidratato alla produzione di isoglucosio, una spiegazione della sua decisione di trattare la maggior parte del suo amido allo stato umido nelle sue installazioni sottosfruttate per la produzione di amido disidratato e di cessare pure l'importazione e la rivendita di amido disidratato (osservazioni allegato III, pag. 2). Se l'impiego più razionale di questo impianto abbia ridotto le spese unitarie di produzione. In caso affermativo se ciò sia stato tenuto in debita considerazione per il calcolo del margine perso di cui alla tabella B 2 i). Se vi sia un rapporto tra la decisione di non più importare né rivendere amido disidratato e la deci-

sione di aumentare la fabbricazione di detto prodotto.

Risposta

Secondo la ricorrente, la decisione di lavorare la maggior parte del suo amido allo stato umido e producendo amido disidratato si spiega per il fatto che ciò costituiva l'unica possibilità di impiego diretto reperibile nell'immediato per i quantitativi di amido che, se non vi fosse stato il contributo, sarebbero stati impiegati per la produzione di isoglucosio.

La ricorrente ha cessato di importare e rivendere amido disidratato in quanto la sua produzione di detto prodotto provocava un aumento dei quantitativi d'amido disponibili sul mercato nel quale l'offerta era già abbondante.

Il procedimento impiegato per la produzione di amido disidratato è molto diverso da quello utilizzato per la produzione di isoglucosio, in quanto le spese fisse non rappresentano un elemento importante. Di conseguenza, non vi è stata riduzione di spese dovuta all'aumento di produzione di amido disidratato.

Quarta questione: Per quel che riguarda la voce costi di magazzino dell'amido (osservazioni, allegato III, pag. 3), i dati reali di questi costi.

Risposta

La ricorrente osserva che, nel passato, essa non ha ritenuto necessario registrare in modo permanente i dati relativi al magazzino di un determinato prodotto. Essa non ha dunque conservato documenti interni e copie di fatture abbastanza particolareggiate per consentirle di determinare le spese effettive di magazzino del solo amido.

Tuttavia, tenuto conto dell'esperienza personale e delle dichiarazioni del capo magazzino della ricorrente, si può dire che durante il periodo che va dal novembre 1977 al novembre 1978, le superfici

dei magazzini erano occupate approssimativamente come segue: amido 65 %, attrezzatura 15 %, materiali di trasformazione 10 %, destrosio 5 %. In base a questa stima, a proporzione dei costi di magazzinaggio e di manutenzione imputabili all'amido per il periodo summenzionato sono di 58 320 sterline (su 89 584 sterline) dato che supera di poco quello già indicato dalla ricorrente.

IX — Procedimento orale

All'udienza del 18 settembre 1979 hanno presentato le loro difese orali la ricorrente Amylum, rappresentata dall'avv. Michel Waelbroeck, del foro di Bruxelles, la ricorrente Tunnel, rappresentata

dall'avv. Francis Jacobs, barrister del Middle Temple, di Londra, il Consiglio, rappresentato dal sig. Daniel Vignes, direttore del suo servizio giuridico, in qualità d'agente, assistito dal sig. A. Brautigam, amministratore presso detto servizio, e la Commissione, rappresentata, nella causa 116/77, dal suo consigliere giuridico Jacques Bourgeois, in qualità di agente, assistito dal sig. Jacques Delmoly, membro del suo servizio giuridico, e nella causa 124/77 dal suo consigliere giuridico sig. Richard Wainwright, in qualità di agente, assistito dal sig. Hendrik Bornkhorst, membro del suo servizio giuridico.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 23 ottobre 1979.

In diritto

- 1 Le ricorrenti nelle presenti cause chiedono che la Comunità economica europea, rappresentata dal Consiglio e dalla Commissione, venga condannata a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE a risarcire loro il danno ch'esse sostengono di aver subito per effetto dell'istituzione di un contributo alla produzione di isoglucosio, ad opera del regolamento del Consiglio 17 maggio 1977, n. 1111, che stabilisce disposizioni comuni per l'isoglucosio (GU n. L 134, pag. 4).
- 2 È opportuno ricordare che l'istituzione del regime di contributi per la produzione di isoglucosio è così motivata nel 7° «considerando» del regolamento:

«considerando che l'isoglucosio è un prodotto di sostituzione in concorrenza diretta con lo zucchero liquido il quale, come ogni zucchero di barbabietola o di canna, è soggetto a severe restrizioni di produzione; che l'isoglucosio trae da questo fatto un vantaggio economico e, date le eccedenze di zucchero esistenti nella Comunità, rende perciò necessario esportare nei paesi terzi quantitativi di zucchero corrispondenti; che occorre pertanto prevedere un adeguato regime di contributi gravanti sulla produzione dell'isoglucosio, per la copertura parziale degli oneri all'esportazione».

- 3 Secondo il 9° «considerando» del regolamento, il regime di contributi di cui sopra è complementare a quello istituito per lo zucchero mediante il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU 1974, n. L 359, pag. 1) e il contributo gravante sulla produzione di isoglucosio deve essere assimilato al contributo di cui all'art. 27 del regolamento CEE n. 3330/74, cioè al contributo che colpisce una determinata percentuale della produzione di zucchero eccedente la quota di base.
- 4 Il sistema di contributi per la produzione di isoglucosio è stato messo in atto dagli artt. 8 e 9 del regolamento n. 1111/77 e vigeva per le stagioni saccarifere 1977/78 e 1978/79. L'art. 9 del regolamento stabiliva, al n. 1, che gli Stati membri riscuotono dal fabbricante di isoglucosio un contributo gravante sulla produzione e, al n. 2, 1° comma, che l'importo del contributo è pari, per 100 kg di materia secca, all'importo del contributo gravante sulla produzione di cui all'art. 27 del regolamento n. 3330/74 per lo stesso periodo d'applicazione di quest'ultimo importo. Tuttavia, in forza del 2° comma del n. 2 dell'art. 9, per il periodo 1° luglio 1977 - 30 giugno 1978, «l'importo del contributo di cui al paragrafo 1 non può essere superiore a 5 u.c. per 100 kg di materia secca».
- 5 Nella sentenza del 25 ottobre 1978, pronunciata in seguito alla domanda pregiudiziale della High Court of Justice, Queen's Bench Division, Commercial Court, nelle cause riunite 103/77 e 145/77, *Royal Scholten-Honig (Holdings) Limited c/ Intervention Board for Agricultural Produce; Tunnel Refineries Limited c/ Intervention Board for Agricultural Produce* (Racc. 1978, pag. 2037), la Corte ha affermato che il regolamento n. 1111/77 è invalido in quanto in suoi artt. 8 e 9 impongono un contributo alla produzione dell'isoglucosio di 5 u.c. il quintale di materia secca per il periodo corrispondente alla stagione saccarifera 1977/78. La Corte aveva infatti rilevato che le disposizioni di detto regolamento relative all'istituzione del sistema di contributi alla produzione di isoglucosio violavano il principio generale di uguaglianza, del quale il divieto di discriminazione, sancito dall'art. 40, 3° comma, del Trattato, rappresenta un'espressione specifica. Essa aveva però specificato che la sua pronunzia pregiudiziale lasciava al Consiglio la facoltà di adottare tutti gli opportuni provvedimenti, compatibili col diritto comunitario, onde garantire il buon funzionamento del mercato degli edulcoranti.
- 6 In esito a detta sentenza, la Commissione, con lettera 8 gennaio 1979, comunicava agli Stati membri che, finché il Consiglio non avesse adempiuto il suo

obbligo di adottare provvedimenti per garantire il buon funzionamento del mercato degli edulcoranti, era opportuno sospendere la riscossione di qualsiasi pagamento del contributo per la produzione di isoglucosio e che, analogamente, l'accertamento, la registrazione e la messa a disposizione come risorse proprie degli importi relativi dovevano venir provvisoriamente sospesi dagli Stati membri.

- 7 Il 25 giugno 1979, il Consiglio adottava il regolamento n. 1293 (GU 1979, n. L 162, pag. 10) che modificava il regolamento n. 1111/77 ispirandosi alla sentenza della Corte 25 ottobre 1978. Poiché il mezzo più idoneo per evitare la disparità di trattamento tra produttori di zucchero e produttori di isoglucosio risultava quello di assoggettare la produzione d'isoglucosio a norme analoghe a quelle già vigenti per la produzione di zucchero fino al 30 giugno 1980, il regolamento n. 1293/79 istituiva tra l'altro, in via transitoria, fino a questa data, un sistema di quote per l'isoglucosio. Si stabiliva pure che, per i quantitativi d'isoglucosio prodotti in eccedenza rispetto alla quota di base, ma senza superare la quota massima, gli Stati membri avrebbero riscosso dal fabbricante di isoglucosio interessato un contributo per la produzione, d'importo pari alla parte del contributo per la produzione di zucchero vigente per la stagione saccarifera 1979/1980 in forza dell'art. 28 del regolamento n. 3330/74, che rimane a carico dei fabbricanti di zucchero. Quanto al contributo per la produzione istituito mediante il regolamento n. 1111/77 e dichiarato invalido nella sentenza summenzionata, esso veniva abrogato dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1293/79, con effetto dal 1° luglio 1977.
- 8 In sede di trattazione delle presenti cause, la ricorrente *Tunnel Refineries Limited* (in prosieguo *Tunnel*) ha dichiarato di non aver versato il contributo per la produzione di isoglucosio istituito col regolamento n. 1111/77. Fin dall'istituzione del contributo, la *Tunnel* avrebbe infatti immediatamente provveduto a contestare la legittimità dello stesso dinanzi alla High Court of Justice e ne avrebbe dato notizia all'ente d'intervento nazionale, che avrebbe sospeso la percezione di detto contributo fino alla conclusione del procedimento promosso dalla *Tunnel*. La ricorrente *GR Amylum NV* (in prosieguo *Amylum*) ha dichiarato dal canto suo che, dopo aver rifiutato di versare il contributo all'ente d'intervento belga, essa è stata citata in giudizio per morosità. Tenuto conto del fatto che dinanzi a questa Corte erano pendenti le cause riunite 103/77 e 145/77, pare che l'*Amylum* e l'ente d'intervento siano giunti ad un compromesso in base al quale l'*Amylum* avrebbe, per garantire il pagamento del contributo, prestato garanzia bancaria. Dal canto suo, l'ente d'intervento avrebbe rinunciato a farsi parte diligente nel procedimento per

morosità instaurato dinanzi al tribunale nazionale ed avrebbe rinunciato agli atti dopo la sentenza della Corte di giustizia 25 ottobre 1978 nelle cause riunite di cui sopra.

- 9 Per questo motivo le ricorrenti non chiedono alle autorità nazionali il rimborso di contributi per la produzione indebitamente versati, ma desiderano ottenere il risarcimento, da parte della Comunità, delle perdite derivanti in particolare dalla diminuzione delle vendite di isoglucosio e dal passivo di gestione, nonché delle altre perdite da esse subite per effetto dell'istituzione del contributo di 5 u.c. per 100 kg di prodotto anidro contemplato dal regolamento n. 1111/77, regolamento invalidato dalla Corte nella sentenza 25 ottobre 1978.
- 10 Secondo l'*Amylum*, il pregiudizio arrecato dall'entrata in vigore del regolamento n. 1111/77 consiste essenzialmente, da un lato, nella riduzione del suo margine di utile in conseguenza della sostituzione delle vendite di isoglucosio con vendite alternative di amidi e di glucosio e, dall'altro, nella perdita del suo margine di utile causata dalla diminuzione della macinazione durante i primi mesi successivi all'entrata in vigore del contributo, risoluzione resa necessaria dalla mancanza durante questo periodo, di sbocchi per i prodotti alternativi. L'*Amylum* chiede inoltre l'indennizzo corrispondente alle spese per la garanzia bancaria di cui sopra, nonché il rimborso delle spese da essa sostenute per far tutelare i propri interessi dinanzi alle autorità belghe.
- 11 Secondo la *Tunnel*, il pregiudizio per cui essa chiede il risarcimento e che sarebbe dovuto al contributo per la produzione di isoglucosio istituito dal regolamento n. 1111/77, consiste nella perdita di produzione da parte del proprio stabilimento, nella perdita dell'utile derivante dalla produzione di amido anidro invece di isoglucosio, nelle spese supplementari di deposito e di manutenzione dell'amido, nonché nelle perdite subite a motivo, da una parte, dell'aumento dei costi unitari nella sua impresa per effetto della diminuzione della produzione di isoglucosio e, dall'altra, degli investimenti supplementari operati per aumentare la produzione dei prodotti di sostituzione.
- 12 Poiché la Corte ha già dichiarato, nella sentenza 25 ottobre 1978, che l'onere di un contributo alla produzione di isoglucosio pari a 5 u.c. per 100 kg di prodotto anidro è incompatibile con il principio di uguaglianza, il primo quesito che sorge nelle presenti cause è quello del se detta disparità di trattamento possa implicare la responsabilità della Comunità a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato.

- 13 La constatazione dell'illegittimità della situazione giuridica derivante dagli atti normativi della Comunità non è di per sé sufficiente a implicare detta responsabilità. La Corte si è già pronunciata in questo senso nella sentenza 25 ottobre 1978 nelle cause riunite 83/76 ed altre, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe ed altri c/ Consiglio e Commissione* (Racc. 1978, pag. 1209). In proposito la Corte si è richiamata alla propria costante giurisprudenza, secondo la quale la responsabilità della Comunità per un atto normativo che implica scelte di politica economica sorge solo in caso di grave violazione di una norma giuridica superiore posta a tutela dei singoli. Tenendo presenti i principi che, negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, reggono la responsabilità della pubblica amministrazione per il danno arrecato ai singoli dagli atti normativi, la Corte ha affermato che in un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può sorgere solo eccezionalmente, qualora l'istituzione di cui trattasi abbia disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri.
- 14 Ciò trova conferma in particolare nel fatto che l'azione di risarcimento contemplata dagli artt. 178 e 215 del Trattato, pur se costituisce un mezzo d'impugnazione autonomo, va comunque valutata alla luce di tutto il sistema di tutela giuridica dei singoli istituito dal Trattato. Il singolo, qualora si ritenga leso da un provvedimento normativo comunitario che egli considera illegittimo, ha la facoltà, se l'attuazione del provvedimento è affidata alle autorità nazionali, di eccepire nei confronti di tali autorità — al momento dell'attuazione — l'invalidità del provvedimento dinanzi al giudice nazionale. Il giudice adito può — o addirittura deve — interpellare la Corte di giustizia a norma dell'art. 177 circa la validità dell'atto comunitario controverso. Questo mezzo di impugnazione costituisce già un adeguato mezzo di tutela dei singoli interessati.
- 15 Queste considerazioni hanno la loro importanza qualora, come nella fattispecie, la Corte abbia dichiarato, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, l'illegittimità di un contributo per la produzione e qualora l'istituzione competente abbia, in esito a detta dichiarazione, soppresso con effetto retroattivo l'onere in questione.
- 16 È alla luce di queste considerazioni che si deve esaminare se, nella fattispecie, il Consiglio e la Commissione abbiano superato in modo palese e manifesto i

limiti che sono loro imposti per l'esercizio del loro potere discrezionale nell'ambito della politica agricola comune.

- 17 In proposito è opportuno ricordare che la Corte non ha dichiarato invalido qualsiasi contributo per la produzione di isoglucosio, ma ha soltanto invalidato il metodo di calcolo impiegato e il fatto che il contributo gravasse su tutta la produzione d'isoglucosio. Tenuto conto del fatto che la produzione d'isoglucosio contribuiva ad aumentare le eccedenze di zucchero, il Consiglio aveva la facoltà di colpire detta produzione con provvedimenti restrittivi.
- 18 Benché, nella sentenza 25 ottobre 1978, pronunciata in via pregiudiziale nell'ambito dell'esame della validità del regolamento n. 1111/77, la Corte abbia dichiarato che gli oneri gravanti in forza di detto regolamento sui produttori d'isoglucosio, a titolo di contributo sulla produzione, erano manifestamente discriminatori rispetto a quelli gravanti sui produttori di zucchero, ciò non implica tuttavia che, sotto il profilo della valutazione dell'illegittimità dell'atto rispetto all'art. 215 del Trattato, il Consiglio abbia superato in modo palese e manifesto i limiti imposti all'esercizio del suo potere discrezionale.
- 19 In effetti, pur se la fissazione del contributo alla produzione dell'isoglucosio nella misura di 5 u.c. per 100 kg di materia secca era viziata da errori, si deve comunque osservare che, tenuto conto del fatto che un contributo adeguato era pienamente giustificato, non si trattava di errori di tale gravità da poter affermare che, sotto questo aspetto, il comportamento delle istituzioni convenute confini, in quanto tale, con l'arbitrio e possa quindi far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.
- 20 È pure opportuno ricordare che il regolamento n. 1111/77 è stato adottato in particolare per fronteggiare una situazione d'urgenza caratterizzata da crescenti eccedenze di zucchero e in condizioni che, conformemente ai principi enunciati dall'art. 39 del Trattato, consentivano una certa preferenza a favore della barbabietola, la cui produzione comunitaria era eccedentaria, mentre la produzione comunitaria di granoturco era largamente deficitaria.
- 21 Dalle considerazioni che precedono risulta che il Consiglio e la Commissione non hanno commesso una trasgressione dei limiti loro imposti per l'esercizio

del loro potere discrezionale nell'ambito della politica agricola comune, tanto grave da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

22 I ricorsi vanno quindi respinti.

Sulle spese

23 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese.

24 Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e vanno condannate alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° I ricorsi sono respinti.

2° Le ricorrenti sono condannate alle spese.

Kutscher

O'Keeffe

Touffait

Mertens de Wilmars

Mackenzie Stuart

Bosco

Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 dicembre 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher