

delle azioni «burro di Natale», pur adottando contemporaneamente numerosi altri provvedimenti per favorire lo smercio di burro a prezzo ridotto, senza tuttavia riuscire ad evitare un forte aumento delle giacenze di burro dal 1983 al 1984. Stando così le cose, un'operatore

economico prudente ed accorto doveva considerare la possibilità di una nuova operazione del tipo «burro di Natale», di guisa che, adottando il regolamento sopra menzionato, la Commissione non ha trasgredito il principio della tutela del legittimo affidamento.

RELAZIONE D'UDIENZA

nella causa 265/85 *

I — Gli antefatti, l'ambito giuridico ed il procedimento

A — *Gli antefatti*

1. Le ricorrenti, società di diritto olandese, producono e smerciano margarina e altri grassi alimentari di origine prevalentemente vegetale. Vendono detti prodotti nei Paesi Bassi, in altri Stati membri e in paesi terzi. Esse chiedono di essere risarcite del danno che sostengono di aver subito a seguito dell'operazione «burro di Natale» (in prosieguo: «OBN»), decisa alla fine del 1984 e attuata col suddetto regolamento della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956 (GU L 279, pag. 4). A loro avviso, il danno è dovuto al fatto che le sovvenzioni concesse dalla Comunità per la vendita di burro a prezzo ridotto compromettono non solo la vendita di burro fresco, ma anche quella della margarina. Inoltre, l'OBN attuata nel 1984, rispetto a quelle decise precedentemente, sarebbe caratterizzata da riduzioni di prezzo molto più grandi, per quantitativi

di burro maggiori (1,6 ECU per un quantitativo di 9 100 tonnellate nei Paesi Bassi).

2. Il mercato comunitario dei prodotti lattiero-caseari è caratterizzato da vari anni da una grande sovrapproduzione. Per far fronte all'eccedenza strutturale dell'offerta (105 milioni di tonnellate per la stagione 1983/84) rispetto alla domanda (82 milioni di tonnellate), il solo modo, oltre ai provvedimenti diretti a ridurre la produzione, consiste nell'immagazzinare il latte sotto forma di burro o di latte magro in polvere e nell'incentivare il consumo di detti prodotti o nel favorirne l'esportazione. Detto squilibrio causa un accrescimento costante e notevole di giacenze di burro che ammontavano, alla fine del 1984, ad oltre 1 milione di tonnellate.

3. Per smaltire dette scorte di burro assai costose per il bilancio comunitario, la Commissione effettuava varie operazioni dirette a porre a disposizione dei consumatori o di talune categorie di consumatori burro a prezzo ridotto, al fine di incentivarne il consumo.

* Lingua processuale: l'olandese.

4. Di tale contesto fanno parte le operazioni « burro di Natale », attuate già alla fine del 1977 e ripetute nel 1978, nel 1979, nel 1982 e nel 1984. Le OBN hanno avuto ad oggetto quantitativi sempre più crescenti con una riduzione di prezzo sempre maggiore. Lo studio della loro efficacia ha costituito oggetto di numerose controversie e di una relazione speciale della Corte dei conti del 13 aprile 1982 (GU C 143, pag. 1), in cui sono formulate critiche in ragione delle spese sempre più elevate e della scarsa efficacia.

5. A proposito di tale situazione, nella relazione della Commissione sulla situazione dell'agricoltura nella Comunità per il 1984 si precisa (a pag. 51) che:

« Ciò nondimeno, la Commissione ha deciso che erano necessarie misure eccezionali per ridurre il livello delle scorte a più breve termine: in particolare, verrà ripetuta l'operazione cosiddetta " burro di Natale " e verranno smaltite sui mercati non tradizionali quantitativi di burro da lungo tempo all'ammasso. Nonostante i notevoli costi, si è deciso di procedere alla vendita sovvenzionata di circa 200 000 t di burro sui vari mercati europei, a metà del prezzo d'intervento. L'84% di tale burro verrà prelevato dalle scorte d'intervento. Sotto il profilo del rapporto costi/benefici, quest'operazione dovrebbe risultare più vantaggiosa di altre analoghe operazioni effettuate in passato, a motivo della contrazione del 10% del prezzo del burro, verificatasi all'inizio della campagna di commercializzazione 1984/1985. Lo smaltimento del burro da lungo tempo all'ammasso crea non poche difficoltà. Secondo la Commissione, esistono buone possibilità di smaltire questo burro (prodotto prima dell'aprile 1983) soprattutto sul mercato sovietico, sempreché il prezzo sia competitivo rispetto a quello di altri olii e grassi ».

6. Ciò ha costituito, per l'appunto, l'oggetto del regolamento 18 ottobre 1984, n. 2956,

che nel titolo I disciplina l'operazione « burro di Natale » 1984/1985 e nel titolo I contempla un'operazione speciale diretta ad agevolare l'esportazione del burro da tempo all'ammasso. L'operazione « burro di Natale » riguarda 200 000 tonnellate (di cui 9 100 nei Paesi Bassi), con una riduzione di 1,6 ECU il kg. Non essendosi il comitato di gestione pronunziato nel termine prescritto, la Commissione ha adottato il regolamento che comporta, a carico della Comunità, una spesa ammontante a 320 milioni di ECU relativamente all'operazione « burro di Natale ». Il regolamento persegue due scopi: aumentare il consumo del burro ed evitare il protrarsi dell'ammasso.

7. Questa nuova operazione ha causato il malcontento dei produttori e dei venditori di margarina, nei Paesi Bassi come in altri Stati membri. Essi ritengono di subire un danno notevole a seguito di tale perturbazione brutale del mercato dei grassi mediante l'improvvisa messa in consumo di una notevole quantità di un prodotto concorrente e sostituibile, a prezzi notevolmente ridotti grazie a sovvenzioni comunitarie. È questa l'origine del presente ricorso per risarcimento proposto dalle ricorrenti. Queste hanno valutato provvisoriamente il loro asserito danno, nell'atto introduttivo, prima di quantificarlo precisamente nella replica.

B — *L'ambito normativo*

1. Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 148, pag. 13) dispone, nell'art. 6, nn. 3 e 4:

« 3) Lo smaltimento del burro acquistato dall'organismo d'intervento si effettua in condizioni tali da non compromettere l'equilibrio del mercato e da assicurare a tutti gli acquirenti la parità di accesso ai prodotti in vendita e la parità di trattamento.

Per i quantitativi di burro di ammasso pubblico che non possono essere smaltiti a condizioni normali durante la campagna lattiera, possono essere adottate misure particolari. Sempreché la natura di tali misure lo giustifichi, sono altresì adottate disposizioni particolari allo scopo di mantenere le possibilità di smaltimento dei prodotti che hanno formato oggetto degli aiuti di cui al paragrafo 2.

- 4) Il regime d'intervento viene applicato in modo da:
 - a) mantenere la posizione concorrenziale del burro sul mercato;
 - b) salvaguardare, nella misura del possibile, la qualità iniziale del burro;
 - c) consentire il più razionale ammasso possibile ».

L'art. 12 di detto regolamento, modificato dal regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 559 (GU L 67, pag. 9), stabilisce:

« 1. In caso di formazione o rischio di formazione di eccedenze di prodotti lattiero-caseari, per facilitarne lo smaltimento o evitare la costituzione di nuove eccedenze possono essere adottate misure diverse da quelle previste dagli articoli da 6 a 11.

2. Il Consiglio, che delibera su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del trattato, adotta le misure previste dal presente articolo e stabilisce le norme generali di applicazione.

3. Le modalità di applicazione del presente articolo sono stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 30 ».

L'art. 30 dello stesso regolamento disciplina il procedimento di decisione: la Commissione presenta al comitato di gestione per il latte e per i prodotti lattiero-caseari un progetto dei provvedimenti da adottare; il comitato formula il suo parere in merito a detti provvedimenti nel termine stabilito dal suo presi-

dente; la Commissione adotta provvedimenti che sono di immediata applicazione quando siano conformi al parere formulato dal comitato; i provvedimenti, qualora non siano conformi al parere del comitato, sono comunicati dalla Commissione al Consiglio che può adottare una decisione diversa nel termine di un mese.

2. Peraltro, l'art. 1 del regolamento del Consiglio 22 aprile 1969, n. 750, che modifica il regolamento n. 985/68 e contiene le norme generali che disciplinano le misure d'intervento sul mercato del burro e della crema di latte (GU L 98, pag. 2), ha precisato in seguito che per i prodotti lattiero-caseari giacenti in ammassi pubblici e che non possono essere smaltiti nel corso di una stagione lattiera a condizioni normali, la Commissione è tenuta ad esaminare la situazione. Gli adeguati provvedimenti sono adottati secondo il procedimento contemplato dall'art. 30 del regolamento n. 804/68.

3. Il summenzionato regolamento della Commissione 18 ottobre 1984, n. 2956, che nel titolo I disciplina l'OBN 1984/1985, si basa essenzialmente sulle precitate disposizioni dei regolamenti nn. 804/68 e 985/68. Nella motivazione dello stesso si precisa in particolare quanto segue:

« considerando che la situazione del mercato del burro è caratterizzata da ingenti disponibilità; che è quindi opportuno aumentare il consumo di burro con ogni mezzo adeguato;

considerando che la riduzione del prezzo al consumo finale rappresenta un mezzo efficace per conseguire tale obiettivo;

considerando che esistono nella Comunità scorte costituite a seguito di interventi sul mercato del burro, effettuati ai sensi dell'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 804/68;

considerando che non è possibile smerciare, alle condizioni normali, la totalità del burro corrispondente a tali scorte durante la presente campagna lattiera; che è opportuno evitare, date le ingenti spese che ne risultano, il prolungarsi dell'ammasso; che è quindi opportuno adottare misure intese a favorire lo smercio del burro;

considerando che, nel quadro di una politica globale di riduzione delle giacenze, è opportuno predisporre un insieme equilibrato di misure interne ed esterne per lo smaltimento delle giacenze di burro;

considerando che, nell'imminenza delle festività di fine anno, possono presentarsi possibilità di smercio per il burro venduto a prezzo ridotto destinato al consumo diretto;

considerando che l'entità della riduzione (...) deve essere tale da consentire uno smercio supplementare di burro, senza causare perturbazioni nel commercio normale del burro (...).

C — *Il procedimento*

Con atto introduttivo depositato il 27 agosto 1985 le ricorrenti hanno proposto, in base agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato, un ricorso diretto a che la Commissione, per la Comunità economica europea, sia condannata a risarcire il danno da esse subito a seguito dell'attuazione dell'operazione « burro di Natale » 1984/1985, contemplata dal regolamento della Commissione n. 2956/84. In subordine, esse concludono anche che la Corte voglia condannare la Comunità, anche qualora il provvedimento controverso non sia considerato illegittimo, a risarcire il danno da esse subito, altrimenti il provvedimento di cui trattasi « perderebbe la sua legittimità per violazione del principio generale di diritto comunitario che dispone la tutela del legittimo affidamento ». Esse concludono infine a che la convenuta sia condannata alle spese.

Nella replica le ricorrenti stimano il loro rispettivo danno come segue:

Van den Bergh en Jurgens: 3 834 000 HFL,

Van Dijk Food Products: 819 525 HFL.

La Commissione conclude per il rigetto del ricorso e per la condanna delle ricorrenti alle spese.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — I mezzi e gli argomenti delle parti

In limine occorre rilevare che le parti ammettono, in una certa misura, l'esistenza di un rapporto di concorrenza e di sostituibilità fra il burro e la margarina. La Commissione non nega questo dato di fatto che è stato del resto esposto nella sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais, Racc. 1983, pag. 395).

1. *Sulla validità delle operazioni « burro di Natale » con riguardo al diritto comunitario*

Le ricorrenti hanno dedotto sei mezzi a sostegno del ricorso.

Primo mezzo: le OBN sono in contrasto col principio della stabilizzazione dei mercati enunciato dall'art. 39, n. 1, lett. c), del trattato, e dall'art. 6, n. 3, del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804.

a) Le *ricorrenti* argomentano in sintesi come segue: la necessaria conciliazione degli scopi enunciati dall'art. 39 non consente di isolare uno di essi in modo da rendere impossibile il conseguimento degli altri, come la Corte ha affermato nella sentenza 6 dicembre 1984 (causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag.

4057). Orbene, la Commissione ha del tutto trascurato lo scopo della stabilizzazione dei mercati e il mercato dei Paesi Bassi è stato perturbato dall'OBN, in contrasto con quanto prescritto dall'ottavo punto della motivazione del regolamento n. 2956/84. L'art. 39 del trattato consente solo di dare temporaneamente la precedenza a uno dei suoi scopi rispetto agli altri, e non di agire in violazione di uno di detti scopi. Le OBN causano distorsioni del mercato che perturbano tanto l'equilibrio del mercato del burro quanto quello della margarina, tenuto conto del rapporto di sostituzione e di concorrenza fra i due prodotti. Di conseguenza, una vendita massiccia e di breve durata di burro a prezzi notevolmente ridotti causa uno squilibrio per tutto il mercato interessato dei grassi alimentari, tenuto conto degli effetti di sostituzione a danno del burro fresco e della margarina e, inoltre, della stabilità del consumo di grassi alimentari.

b) La *Commissione* confuta detti argomenti come segue.

Lo scopo della stabilizzazione dei mercati, enunciato dall'art. 39 del trattato, è solo uno degli scopi tra loro contraddittori che è compito delle istituzioni comunitarie temperare, secondo la costante giurisprudenza della Corte, esercitando il potere discrezionale ad esse riconosciuto in materia tanto dalla giurisprudenza della Corte quanto dalle citate disposizioni dei regolamenti n. 804/68 e n. 750/69. Solo la manifesta inadeguatezza di un provvedimento rispetto allo scopo perseguito può comprometterne la legittimità, come ammesso dalla Corte nella sentenza 6 dicembre 1984, causa 59/83 (Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057), ma questo non si verifica nella fattispecie. Peraltro, le ricorrenti non hanno neanche dimo-

strato la perturbazione del mercato da esse asserita.

Secondo mezzo: la controversa operazione « Burro di Natale », in quanto mira ad incentivare il consumo di burro, è viziata da eccesso e da sviamento di potere.

a) *Le ricorrenti*

In realtà questo mezzo si avvicina al mezzo relativo alla violazione del principio di non discriminazione e a quello riguardante l'incompetenza della Commissione per l'adozione di siffatta operazione. Esso può essere formulato come segue: coi regolamenti n. 804/68 e n. 985/68 il Consiglio ha conferito alla Commissione il potere di adottare i provvedimenti volti a garantire lo smaltimento delle giacenze di burro e non l'aumento del consumo di burro. L'aumento del consumo di burro, anche se può essere un mezzo per conseguire lo scopo dello smaltimento delle giacenze, non può tuttavia porre in non cale la norma sancita dall'art. 6, n. 4, lett. a), del regolamento n. 804/68, ai termini della quale il regime d'intervento è applicato in modo da salvaguardare la posizione concorrenziale del burro sul mercato. L'art. 7 bis inserito dal regolamento n. 985/68 non può dare maggiore potere alla Commissione. Pertanto i provvedimenti che possono essere adottati al fine di garantire lo smaltimento delle giacenze di burro devono essere neutri sul piano della concorrenza. Ciò non si verifica nel caso di un aiuto massiccio accordato al burro e che procura ad esso un vantaggio concorrenziale artificioso rispetto alla margarina. La Commissione ha pertanto agito per uno scopo diverso da quello per cui le sono stati conferiti poteri e competenze. Infatti ha deliberatamente alterato un equilibrio concorrenziale stabilito da tempo fra il burro e la margarina, al fine di rafforzare, e non di

salvaguardare, la posizione concorrenziale del burro a danno della margarina, autorizzando e finanziando vendite in perdita, cioè attribuendo notevoli aiuti al burro. L'art. 12, n. 1, del regolamento n. 804/68 non consente alla Commissione di intraprendere operazioni contrastanti con lo scopo sancito dall'art. 39, n. 1, lett. c), del trattato e precisato dall'art. 6, n. 3, del regolamento n. 804/68, soprattutto se si considera che l'OBN mira a ridurre le scorte esistenti e non ad impedire la costituzione di nuove scorte. Gli scopi perseguiti con l'OBN 1984-1985 non figurano peraltro fra quelli prescritti dall'art. 12 del regolamento n. 804/68.

Pertanto la Commissione ha superato i limiti del suo potere discrezionale stabiliti dalle summenzionate disposizioni, omettendo di tener conto dell'analogia tra i mercati del burro e della margarina, intervenendo nei rapporti di concorrenza fra questi due mercati e facendo gravare su di un gruppo di operatori economici un onere iniquo, discriminatorio e sproporzionato. Il provvedimento impugnato è quindi viziato da eccesso e da sviamento di potere.

b) La *Commissione* ribatte di aver agito nei limiti del potere conferitole dal Consiglio (artt. 6 e 12 del regolamento n. 804/68 e art. 7 bis del regolamento n. 985/68). Secondo la Commissione, la nozione di conservazione della « posizione concorrenziale del burro sul mercato » non significa che i provvedimenti di cui trattasi debbano essere assolutamente neutri dal punto di vista della concorrenza con questi prodotti e che si debba evitare accuratamente qualsiasi modifica della posizione concorrenziale.

Orbene, è evidente che l'operazione « burro di Natale », che mira contemporaneamente all'aumento del consumo e alla diminuzione

e all'avvicendamento delle giacenze esistenti, s'inquadra perfettamente nell'ambito degli scopi prescritti dalle summenzionate disposizioni.

In ogni caso, non sono stati dimostrati gli effetti dannosi asseriti dalle ricorrenti e detti effetti, anche se se ne ammettesse l'esistenza, sarebbero giustificati in quanto compensano il vantaggio concorrenziale concesso dalle organizzazioni di mercato ai produttori di margarina. Inoltre il provvedimento impugnato, se ha modificato i rapporti di concorrenza, l'ha fatto solo parzialmente e in ossequio agli scopi di cui all'art. 39 del Trattato. La Commissione non ha quindi commesso né eccesso, né sviamento di potere.

Terzo mezzo: l'operazione « burro di Natale » è in contrasto col principio di non discriminazione enunciato dall'art. 40, n. 3, del trattato.

a) Le *ricorrenti* sostengono che detta operazione causa una discriminazione fra i produttori di burro e quelli di margarina. Questi ultimi subiscono un trattamento doppiamente discriminatorio:

In primo luogo, la Comunità, unilateralmente e unicamente a favore dei produttori che detengono burro in magazzini privati, concede una sovvenzione allo smercio di detto burro di magazzino sul mercato olandese per il periodo considerato.

In secondo luogo, solo il burro proveniente da magazzini pubblici, per il quale si applicano i provvedimenti contemplati dall'art. 6, n. 1, del regolamento (CEE) n. 804/68, può essere venduto sul mercato considerato nei Paesi Bassi ad un prezzo notevolmente

ridotto. Siffatto aiuto dà luogo ad una distorsione delle condizioni di smercio sul mercato di cui trattasi e ad uno svantaggio concorrenziale diretto e notevole per i produttori come le ricorrenti.

È sbagliato affermare che le vendite di margarina sono aumentate a danno di quelle del burro e che il sistema delle organizzazioni comuni di mercato di cui trattasi favorisce la margarina rispetto al burro. Inoltre, non vi è alcun motivo che giustifichi oggettivamente siffatta discriminazione. La discriminazione fra prodotti simili è del resto censurata dalla giurisprudenza della Corte (sentenza 25 ottobre 1978, « Isoglucosio », cause 103 e 145/77, Racc. pag. 2037).

Inoltre, la Commissione non ha tenuto conto di tutti gli elementi che caratterizzano le organizzazioni di mercato di cui trattasi nel confronto da essa operato.

b) La *Commissione* ammette che vi è, in certa misura, un rapporto di sostituzione fra il burro e la margarina e che la vendita di burro a prezzo ridotto può compromettere quella della margarina. Tuttavia, essa ritiene che il sistema attuale delle organizzazioni comuni di mercato di cui trattasi comporta notevoli vantaggi per i produttori di margarina. Infatti, per quanto riguarda l'organizzazione comune dei grassi (regolamento del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, GU 1966, 172, pag. 3025), le materie prime sono disponibili a livello del prezzo del mercato mondiale. Al contrario il burro si trova ad un livello di prezzo ben superiore a quello del mercato mondiale, tanto che da anni si rileva una continua crescita delle vendite di margarina a danno di quelle del burro (quest'affermazione è contestata dalle ricorrenti). Pertanto la sovvenzione concessa al burro mediante operazioni tipo OBN in ultima analisi è solo una compensazione limi-

tata e temporanea di uno svantaggio risultante dai dispositivi delle organizzazioni comuni di mercato considerate. La diminuzione delle vendite che può risulterne non può essere qualificata « sensibile ». Del resto, la posizione della margarina rispetto a quella del burro è migliorata dal 1969, tenuto conto delle differenze fra questi prodotti. Del resto, per questo motivo, in particolare, è risultato necessario adottare provvedimenti volti a ridurre la produzione dei prodotti lattiero-caseari che non hanno equivalenti nel settore dei grassi, poiché la prevista imposta sui grassi non è stata ancora istituita. Pertanto, non solo non vi è alcuna discriminazione illegittima a danno dei produttori di margarina, ma per di più questi ultimi non possono invocare un diritto quesito alla conservazione del vantaggio di cui fruiscono e che a sua volta contribuisce ad aumentare le scorte di burro.

Quarto mezzo: l'operazione « burro di Natale » è in contrasto col principio di proporzionalità.

a) Le *ricorrenti* sostengono essenzialmente che le vendite di burro a prezzo ridotto non sono né necessarie né adeguate per conseguire lo scopo perseguito, consistente nella diminuzione notevole e duratura delle giacenze. A questo proposito la Commissione confonde permanentemente lo scopo con i mezzi per conseguirlo e dimostra una grande incertezza nella precisa individuazione degli scopi. Di conseguenza, la discriminazione fra gli operatori economici è tanto meno giustificata e l'onere imposto agli operatori economici tanto più sproporzionato. La vendita di burro a prezzo ridotto avviene essenzialmente a danno di quella di burro fresco. Vi sono soluzioni alternative più efficaci e meno onerose per conseguire lo scopo voluto. Del resto, l'OBN 1984/1985 non ha comportato una diminuzione effettiva e duratura dell'eccedenza strutturale di burro.

b) La *Commissione* afferma che il grado di efficacia dell'OBN 1984/1985 è soddisfacente. Inoltre, essa ritiene di non disporre di alcun'altra possibilità per lo smaltimento del burro. Per quanto riguarda i provvedimenti diretti a ridurre la produzione di burro e quindi, a monte, la produzione di latte, la Commissione ha intrapreso tutto ciò che era possibile fare. Non resta quindi che tentare di incrementare il consumo di burro sul mercato comunitario, cioè effettuare operazioni come l'OBN. È quindi indubbio che il provvedimento adottato è adeguato ai tre scopi perseguiti, cioè l'aumento delle vendite di burro (+ 60 000 tonnellate in tutta la Comunità), nonché la riduzione e un miglior avvicendamento delle giacenze, e infine alla messa a disposizione del consumatore comunitario di un quantitativo di burro a prezzo ridotto. Del resto, la Commissione sottolinea la contraddittorietà dell'argomentazione delle ricorrenti: infatti, o un aumento delle vendite di burro avviene a danno delle vendite di margarina, e in tal caso ciò dimostra l'inevitabile efficacia delle OBN e vanifica in gran parte la tesi delle ricorrenti; oppure, al contrario, l'aumento delle vendite di burro d'intervento avviene esclusivamente a danno del burro fresco e, in questo caso, i produttori di margarina non subiscono alcun danno a causa di siffatte operazioni.

Quinto mezzo: inosservanza, da parte della Commissione, del principio della libera circolazione delle merci.

a) Le *ricorrenti* ricordano che l'art. 5, n. 1, del regolamento 18 ottobre 1984, n. 2956, che ha attuato l'OBN, dispone:

« 1. Il burro è destinato esclusivamente al consumo diretto nello Stato membro in cui viene concesso l'aiuto o la riduzione di prezzo, fatti salvi i piccoli quantitativi privi di qualunque carattere commerciale acquistati da consumatori finali privati ».

Esse sostengono che questa disposizione rende del tutto impossibili gli scambi intracomunitari di burro di Natale e costituisce di conseguenza una restrizione quantitativa o una misura di effetto equivalente, ai sensi degli artt. 30 e 34 del trattato. Inoltre detta disposizione è in contrasto con l'art. 22, n. 1, del regolamento n. 804/68. Orbene, come la Corte ha affermato nella sentenza 29 febbraio 1984 (causa 37/83, Rewe-Zentrale, Racc. pag. 1229), anche le istituzioni comunitarie sono tenute a rispettare la libertà degli scambi intracomunitari. Né la natura sociale dell'OBN né alcun altro motivo possono giustificare siffatta violazione di detto principio fondamentale del diritto comunitario.

b) La *Commissione* controdeduce che in realtà il principio della libera circolazione non è violato, poiché si può procedere a scambi di burro per piccoli quantitativi privi di qualsiasi carattere commerciale, e che, inoltre, un certo frazionamento dei mercati dei vari Stati membri era necessario per garantire una ripartizione equilibrata nella Comunità, per rispettare la natura sociale del provvedimento ed infine per evitare perturbazioni nel mercato di taluni Stati membri. In ogni caso, l'art. 5 del controverso regolamento non ha potuto che limitare il danno eventualmente subito dalle ricorrenti, le quali pertanto non possono far valere siffatto argomento.

Sesto mezzo: violazione del principio del legittimo affidamento.

a) Le *ricorrenti* sostengono che la stessa Commissione ha dichiarato pubblicamente e ripetutamente che le operazioni tipo OBN non erano idonee al conseguimento degli scopi perseguiti, cioè la riduzione duratura delle giacenze; di conseguenza le ricorrenti

non potevano prevedere che la Commissione, in contraddizione con le sue dichiarazioni, varasse nuovamente una siffatta operazione.

La violazione del principio del legittimo affidamento è invocata anche a sostegno delle conclusioni delle ricorrenti presentate in subordine. Anche se il regolamento che attua l'OBN non fosse illegittimo, in base a detto principio del legittimo affidamento alle ricorrenti dovrebbe essere accordato un risarcimento in quanto il danno da esse subito supera i limiti dei normali rischi economici che esse possono assumere in quanto operatori sul mercato interessato.

b) La Commissione nega di aver affermato che non sarebbero mai più state effettuate OBN. Al massimo può aver rilevato l'opportunità di ricorrere a siffatti programmi con moderazione. Pertanto le ricorrenti, tenuto conto dell'andamento delle giacenze di burro (raddoppiamento nel giugno 1984 rispetto al giugno 1983), potevano prevedere l'adozione di provvedimenti tipo OBN allo scopo di ridurre le giacenze. Quanto al secondo aspetto dell'argomentazione, la Commissione sottolinea che la Corte non ha mai ammesso la responsabilità delle istituzioni comunitarie a seguito di un atto legittimo.

2. Sul danno

a) Le ricorrenti

In primo luogo le ricorrenti si richiamano all'art. 28 dello statuto della Corte affinché siano tenuti riservati i dati relativi al loro fatturato.

Esse sostengono che sussistono tutti i presupposti per il risarcimento del danno: vi è violazione grave di più norme giuridiche di rango superiore intese a tutelare i singoli; il danno da esse subito rientra fra quelli che danno diritto al risarcimento poiché supera, con la sua entità, i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore considerato. Peraltro, il nesso di causalità risulta evidente dalle perdite di fatturato subite durante il periodo in cui l'OBN 1984 ha prodotto effetti, dato che la vendita a prezzo ridotto di un prodotto di sostituzione danneggia necessariamente lo smercio di un prodotto concorrente, senza che una campagna pubblicitaria a favore del burro possa essere presa in considerazione poiché fa parte dell'OBN (art. 10, n. 3, del regolamento n. 2956/84), o che si possa rilevare un aumento del mercato dei grassi in seguito all'OBN.

Quanto alla stima del danno, le ricorrenti, nella replica (pagg. da 53 a 69) e negli allegati, hanno presentato precisi elementi di calcolo che si possono riassumere brevemente come segue:

— L'OBN ha causato sul mercato olandese, dal 1° dicembre 1984 al 24 febbraio 1985, una diminuzione delle vendite di margarina di 4 136 tonnellate, equivalente ad un effetto di sostituzione del 56,1%.

— In base a detta cifra le ricorrenti hanno successivamente mostrato la parte di ciascuna di esse in questa diminuzione delle vendite, le perdite di fatturato che ne risultano, con deduzione delle spese variabili, ed infine il danno stimato ammonitante a 3 834 000 HFL per la Van den Bergh en Jurgens e a 819 525 HFL per la Van Dijk Food Products.

Le ricorrenti si dichiarano disposte a provare la veridicità delle loro affermazioni e dei loro calcoli qualora siano contestati dalla Commissione.

b) La *Commissione*, che non ha presentato la controreplica, sostiene che le ricorrenti non sono riuscite a dimostrare né il carattere effettivo del danno, né l'esistenza di un nesso di causalità con l'azione della Comunità.

— Quanto al carattere effettivo del danno, le ricorrenti si attengono a calcoli astratti che si fondano del resto su basi sbagliate, senza fornire la prova dell'effettiva diminuzione delle loro vendite di margarina. Inoltre il loro sistema di calcolo non tiene conto di più elementi essenziali, quali l'effetto della campagna pubblicitaria che accompagna l'OBN, la modulazione dell'effetto di sostituzione in funzione della qualità delle margarine, la differenza fra perdita di fatturato e danno effettivo.

— Quanto al nesso di causalità, non è affatto provato che l'OBN abbia influenzato negativamente le vendite di margarina, tenuto conto in particolare dell'aumento del mercato dei grassi alimentari da essa causato e dell'esistenza di fattori diversi dal prezzo, che possono causare una riduzione delle vendite di margarina.

— In ogni caso, tenuto conto della prevedibilità dei provvedimenti tipo OBN e della mancanza di riduzione notevole del consumo di margarina, il danno non presenta le caratteristiche di un danno risarcibile.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 3 giugno 1986 hanno presentato le loro osservazioni orali le ricorrenti, rappresentate dagli avvocati B. H. ter Kuile e F. O. W. Vogelaar, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. A. Haagsma, in qualità di agente.

Nella stessa udienza la Corte ha chiesto alle parti di produrre un certo numero di dati relativi al volume degli scambi intracomunitari del burro e della margarina.

a) Le ricorrenti hanno prodotto i dati a loro disposizione con documento registrato il 17 giugno 1986.

b) La Commissione ha prodotto una tabella che espone le esportazioni di burro e di margarina dagli Stati membri nel resto della Comunità e dalla Comunità nei paesi terzi (dal 1978 al 1985, in tonnellate). Questo documento è stato registrato il 5 agosto 1986.

c) Con atto registrato il 2 settembre 1986 le ricorrenti in primo luogo hanno sostenuto che le informazioni fornite dalla Commissione erano tardive, incomplete e non pertinenti e, inoltre, hanno presentato due tabelle relative agli scambi intracomunitari di burro e di margarina nel 1985.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 5 dicembre 1986.

Y. Galmot
giudice relatore