CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 16 gennaio 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con il presente ricorso, basato sugli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CEE, la società Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV (in prosieguo: la « Vreugdenhil ») vi chiede il risarcimento dei danni che le sarebbero stati causati dalla Commissione.

2. Il ricorso è dovuto infatti alle difficoltà incontrate dalla Vreugdenhil per reimportare nella Comunità, in base al regime delle cosiddette merci « in reintroduzione », vale a dire in esenzione dai dazi all'importazione, una partita di 211 275 kg di latte. Vi siete dovuti già occupare di queste difficoltà in seguito ad un rinvio pregiudiziale che ha dato luogo alla vostra sentenza 29 giugno 1989 [1].

3. In detta sentenza avete rilevato che il sistema delle merci « in reintroduzione »

« è stato istituito con regolamento del Consiglio 25 marzo 1976, n. 754, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione nel territorio doganale della Comunità (...) che consente la reintroduzione nella Comunità, in esenzione dai dazi all'importazione, di merci precedentemente esportate.

In forza dell'art. 2, n. 1, di detto regolamento, nella versione in vigore al momento dei fatti di causa, non potevano considerarsi merci in reintroduzione, in particolare, quelle che, a motivo della loro esportazione dal territorio doganale della Comunità, avevano dato luogo all'adempimento delle formalità doganali di esportazione per la concessione di restituzioni o di altri importi istituiti all'esportazione nell'ambito della politica agricola comune.

Peraltro, il regolamento della Commissione n. 1687/76, che stabilisce modalità comuni di controllo dell'utilizzazione e/o destinazione di prodotti provenienti dall'intervento (GU L 190, pag. 1), adottato in forza delle norme di delega contenute nei regolamenti di base relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli, dispone misure per il controllo dell'utilizzazione e destinazione dei prodotti provenienti dall'intervento. Esso è stato integrato col regolamento della Commissione 6 gennaio 1984, n. 45 (GU L 7, pag. 5), che vi ha aggiunto un articolo 13 bis ai sensi del quale i prodotti provenienti dall'intervento, per i quali sia stata costituita una cauzione, sono equiparati ai prodotti per cui sono state espletate le formalità doganali per la concessione delle restituzioni all'esportazione. Dette merci sono pertanto escluse, in linea di principio, dal

* Lingua originale: il francese.

1 — Vreugdenhil e a. (causa 22/88, Racc. pag. 2049).

regime della reintroduzione, ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 754/76; in circostanze particolari, tuttavia, esse possono esservi ammesse, a patto che la cauzione costituita resti incamerata o che sia versato un importo equivalente se è già stata svincolata ».

Avete inoltre aggiunto:

« La partita di latte in polvere su cui verte la causa principale, proveniente dalle scorte dell'ente di intervento della Repubblica federale di Germania, era stata esportata in Giordania in forza delle disposizioni del regolamento della Commissione 23 novembre 1984, n. 3295, relativo alla fornitura di varie partite di latte scremato in polvere a titolo di aiuto alimentare (...). All'arrivo da Aqaba, il carico era divenuto inutilizzabile come aiuto alimentare perché era ammuffito e l'imballaggio si era deteriorato ».

La Vreugdenhil acquistava quindi detta partita e, in un primo tempo, la rispediva nella Repubblica federale tedesca, poi nei Paesi Bassi, ove il latte in polvere veniva posto in deposito presso la Van der Kolk. Le due imprese chiedevano alla dogana olandese di Amersfoort l'autorizzazione a reintrodurre, secondo il regime delle merci in reintroduzione, la partita di cui trattasi.

Con due provvedimenti 5 e 8 gennaio 1987, adottati in nome del ministro competente, l'ispettore per le imposte e le accise di Amersfoort respingeva la domanda e imponeva alla Van der Kolk un prelievo all'importazione per 848 374,80 HFL. Nella motivazione dei due provvedimenti si sottolinea segnatamente che, a norma dell'art. 13 bis del regolamento n. 1687/76, le merci in oggetto, provenienti dall'intervento, possono essere considerate merci in reintroduzione ai sensi dell'art. 2 del regolamento n. 754/76 solo qualora sia stato pagato un importo pari alla cauzione svincolata al momento della precedente esportazione. Non ricorrendo questi presupposti, l'esenzione stabilita per le merci in reintroduzione non avrebbe potuto essere applicata.

La Vreugdenhil e la Van der Kolk presentavano un ricorso volto all'annullamento di detti provvedimenti dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Esse sostenevano, in particolare, che l'art. 13 bis, aggiunto al regolamento n. 1687/76 dal regolamento n. 45/84, era invalido poiché la Commissione non era competente a derogare alle disposizioni del regolamento del Consiglio n. 754/76.

Il giudice nazionale decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se l'art. 13 bis del regolamento della Commissione n. 1687/76, aggiunto dal regolamento della Commissione n. 45/84, sia valido » [2].

4. Avete risolto questa questione dichiarando l'invalidità del suddetto art. 13 bis, in quanto la Commissione non poteva basare la sua competenza ad adottare tale disposizione sui suoi poteri di esecuzione in materia agricola, mentre l'oggetto della misura di cui trattasi rientrava nell'ambito del regime delle reintroduzioni e quindi del diritto doganale, materia cui si applica una normativa esauriente del Consiglio [3].

2 — Punti da 3 a 10.

3 — V. punti da 21 a 25.

5. Come è indicato nel ricorso, il 29 maggio 1990 il presidente del College van Beroep voor het Bedrijfsleven ordinava all'amministrazione olandese di rimborsare il suddetto prelievo ammontante a 848 374,80 HFL. Il 15 giugno 1990 la Vreugdenhil chiedeva alla Commissione il rimborso di alcune spese causate dall'obbligo di versare il prelievo di cui trattasi: vale a dire, in primo luogo, le spese di costituzione di una garanzia bancaria in quanto l'amministrazione olandese aveva accettato di attendere la definizione del procedimento giudiziario per riscuotere il prelievo, purché la Vreugdenhil versasse gli interessi sull'importo del prelievo al tasso legale vigente nei Paesi Bassi e costituisse una garanzia bancaria e, in secondo luogo, gli interessi che essa avrebbe riscosso se la somma corrispondente al prelievo fosse rimasta a sua disposizione per il periodo che andava dal 7 luglio 1988, data in cui la Vreugdenhil, dinanzi al costo della garanzia bancaria e degli interessi da versare, ha preferito versare il prelievo, al 25 giugno 1990, data in cui quest'ultimo le è stato restituito. Essa ha anche chiesto il rimborso delle spese relative alla difesa dei suoi interessi dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven e dinanzi la Corte di giustizia. Con lettera 17 luglio 1990 la Commissione si è rifiutata di ammettere la sua responsabilità in merito alla produzione dei danni asseriti.

6. L'istituzione comunitaria solleva un'eccezione di irricevibilità basata sul fatto che la ricorrente non ha dimostrato che un procedimento giudiziario dinanzi al giudice nazionale non le avrebbe consentito di ottenere il risarcimento del danno che dichiara di aver subito. Nella controreplica la Commissione solleva una seconda eccezione di irricevibilità basata sulla mancanza di prova del fatto che la Vreugdenhil non abbia trasferito sul suo cliente, sul suo assicuratore o sull'ente di intervento il rischio di una impossibilità di reimportazione.

7. La seconda eccezione di irricevibilità va subito respinta. Si tratta infatti di un argomento relativo alla realtà del danno asseritamente subito dalla Vreugdenhil e quindi di un mezzo relativo al merito. Persino qualificato come mezzo riguardante il merito, esso sembra del tutto irricevibile poiché la Commissione l'ha menzionato solo nella controreplica, contrariamente a quanto prescritto dall'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura, e in quanto la Vreugdenhil non ha potuto pertanto replicarvi nel corso della fase scritta del procedimento. Vi suggerisco quindi di respingere immediatamente tale eccezione.

8. La prima eccezione di irricevibilità fa riferimento alla vostra giurisprudenza secondo la quale:

« Il singolo, qualora si consideri leso dall'applicazione di un atto normativo comunitario ritenuto illegittimo, dispone della possibilità, se l'esecuzione dell'atto è affidata alle autorità nazionali, d'impugnare l'atto stesso, in occasione di tale esecuzione, dinanzi al giudice nazionale, facendo causa all'autorità interna. Detto giudice può, o persino deve, nelle ipotesi contemplate dall'art. 177, sottoporre alla Corte una questione relativa alla validità dell'atto comunitario impugnato. Tuttavia, l'esperimento di questa azione può garantire in modo efficace la tutela dei singoli solo se può portare al risarcimento del danno asserito » [4].

9. La vostra giurisprudenza fa quindi dipendere la ricevibilità del ricorso per responsa-

4 — Sentenze 12 aprile 1984, Unifrex, punto 11 della motivazione (causa 281/82, Racc. pag. 1969); 25 ottobre 1972, Haegeman (causa 96/71, Racc. pag. 1005); 27 marzo 1980, Sucrimex (causa 133/79, Racc. pag. 1299); 10 giugno 1982, Interagra (causa 271/81, Racc. pag. 2233).

bilità extracontrattuale dalla facoltà che il singolo abbia avuto o meno di ottenere dagli organi giurisdizionali nazionali l'integrale risarcimento del suo danno [5].

10. La Vreugdenhil si è avvalsa anzitutto del mezzo di ricorso nazionale e siete stati effettivamente investiti, in seguito a rinvio pregiudiziale, della questione della validità dell'art. 13 bis del precitato regolamento. Tale procedimento ha consentito il risarcimento della maggior parte del danno che la Vreugdenhil ritiene di aver subito. Tuttavia la ricorrente chiede oggi il risarcimento dei danni in un certo senso « accessori ». Essa vi chiede infatti, come ricorderò, il risarcimento di un danno che sarebbe causato dall'obbligo in cui essa si è trovata di retribuire alcuni terzi, vale a dire l'ente bancario che aveva concesso la garanzia e lo studio legale o i consulenti incaricati della difesa dei suoi interessi, e, inoltre, dal lucro cessante a causa della mancanza nel suo patrimonio di una somma indebitamente versata all'amministrazione nazionale.

11. Orbene, avete già rinviato al giudice nazionale il compito di risolvere tali problemi.

12. Nella sentenza Roquette II [6], mentre la società ricorrente aveva ottenuto, con sentenza pregiudiziale [7], che fosse dichiarata non conforme ad un regolamento base del Consiglio la riscossione su talune merci di importi compensativi monetari e aveva ottenuto il rimborso, previa sentenza del tribunale d'instance di Lille, degli importi indebitamente versati, avete considerato irricevibile la parte del ricorso basata sull'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, affermando quanto segue:

« le controversie relative alla restituzione degli importi percepiti per conto della Comunità rientrano (...) nella competenza dei giudici nazionali e vanno risolti da questi ultimi a norma del loro diritto nazionale, ove il diritto comunitario non abbia disposto in materia.

In mancanza di disposizioni comunitarie su questo punto, spetta attualmente alle autorità nazionali disciplinare, in caso di restituzione di tributi indebitamente percepiti, *tutte le questioni accessorie relative a tale restituzione, quali l'eventuale versamento d'interessi* » [8].

13. Per contro, nella stessa sentenza avete esaminato nel merito l'eventuale responsabilità della Comunità quanto alla produzione di un danno distinto, asserito dalla ricorrente, che sarebbe stato causato da un pregiudizio per le condizioni della concorrenza [9].

14. La vostra giurisprudenza porta quindi a distinguere, per stabilire se l'azione di risarcimento sia soggetta o meno al previo esau-

5 — Per una riflessione della dottrina al riguardo, v. Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes, le contentieux*, Liegi 1981, pag. 250; Waelbroeck, M., Louis, J.-V., Vignes, D., Dewost, J.-L., Vandersanden, G., in Mégret, J.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, tomo 1°, vol. 10, 1983, pag. 280; Vandersanden, G., Barav, A.: *Contentieux communautaire*, Bruylant, Bruxelles 1977, pag. 316; Boulouis, J., Chevallier, R.-M.: *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, tomo 1°, 5ª edizione 1991, pag. 412 e seguenti; Rideau, J., Charrier, J.-L.: *Code de procédures européennes*, Litec 1990, pag. 180.

6 — Sentenza 21 maggio 1976 (causa 26/74, Racc. pag. 677).

7 — Sentenza 12 novembre 1974, Roquette I (causa 34/74, Racc. pag. 1217).

8 — Punti 11 e 12 della motivazione (il corsivo è mio).

9 — Punti da 15 a 25 della motivazione; su questo punto v. Joliet, R.: *op. cit.*, pagg. 254 e 255.

rimento dei rimedi giurisdizionali interni, fra il danno accessorio alla restituzione delle somme indebitamente riscosse e il danno che è distinto da esso. Solo la domanda di risarcimento di quest'ultimo può essere sottoposta direttamente al vostro giudizio.

15. Questa giurisprudenza ha la sua coerenza. Dal momento che rinviate gli operatori economici a impugnare dinanzi agli organi giurisdizionali nazionali gli atti adottati dalle amministrazioni degli Stati membri per l'esecuzione delle norme comunitarie che essi ritengono illegittime, detti organi giurisdizionali devono essere competenti a giudicare anche le questioni accessorie alla ripetizione delle somme indebitamente versate. Se si stabilisse diversamente, gli operatori economici interessati sarebbero obbligati a dividere i loro ricorsi, esperendo tanto un'azione dinanzi al giudice nazionale per ottenere, previo rinvio pregiudiziale e dichiarazione di invalidità, la ripetizione dell'indebito, quanto un'azione di responsabilità extracontrattuale dinanzi alla Corte per chiedere il risarcimento dei danni accessori. Ciò sarebbe fonte di complicazioni sia per i singoli, sia per la Corte invitata a pronunciarsi, per questioni accessorie, sul principio della responsabilità della Comunità, mentre la mera invalidità dell'atto di cui trattasi ha consentito dinanzi al giudice nazionale di ottenere il risarcimento del danno dedotto in via principale. Peraltro, allo stato attuale della vostra giurisprudenza, i presupposti della responsabilità extracontrattuale della Comunità sono diversi da quelli che possono comportare l'invalidità di una norma comunitaria. Non è quindi necessario soffermarsi maggiormente sull'importanza che si attribuisce al fatto che tutte le questioni accessorie alla ripetizione dell'indebito siano giudicate dal giudice nazionale, previo rinvio pregiudiziale e vostro giudizio sulla validità dell'atto comunitario di cui trattasi.

16. Vero è che, poiché taluni di questi danni accessori sono dovuti spesso all'obbligo gravante sull'operatore economico di versare somme non all'amministrazione nazionale, *ma a terzi*, costituiti da un ente bancario, da uno studio legale o da consulenti legali, la soluzione adottata nella vostra giurisprudenza ha, a mio avviso, necessariamente l'effetto di indurre, se del caso, il giudice nazionale a condannare lo Stato al versamento di somme supplementari e non alla sola ripetizione di quelle che esso ha indebitamente percepite.

17. Infatti, in base alla considerazione svolta nella precitata sentenza Roquette II, secondo cui dalle disposizioni relative alle risorse proprie delle Comunità emerge

« che spetta alle autorità nazionali garantire, per conto della Comunità e conformemente alle disposizioni del diritto comunitario, la percezione di un certo numero di tributi, fra cui gli importi compensativi monetari » [10],

avete rinviato al giudice nazionale il compito di risolvere le questioni accessorie alla ripetizione, in particolare il versamento di eventuali interessi. Si deve pertanto, a mio avviso, interpretare la vostra pronuncia nel senso che essa ha come conseguenza necessaria non solo quella di dare al giudice nazionale la possibilità di condannare l'amministrazione nazionale al versamento di somme diverse da quelle indebitamente versate, ma anche nel senso che essa conferisce allo Stato il diritto di chiedere alla Comunità il rimborso di dette somme poiché esso

10 — Punto 9 della motivazione.

gestisce il sistema delle risorse proprie comunitarie solo « per conto della Comunità ». Benché, a quanto pare, tale problema non sia mai stato risolto nella vostra giurisprudenza, ritengo che, poiché il risarcimento di detti danni accessori ha origine nell'illegittimità della norma comunitaria da applicare, sia naturale che la Comunità debba sopportarne le conseguenze economiche. I giudici nazionali accetteranno senza dubbio difficilmente, e giustamente secondo me, di condannare lo Stato membro di cui trattasi senza che questo abbia commesso un illecito, qualora non sia certo che lo Stato, condannato per conto della Comunità, sarà rimborsato delle somme così versate.

18. L'eventuale decisione con cui la Commissione si rifiuta di accollarsi tale risarcimento accessorio sarebbe in ogni caso impugnabile dinanzi alla Corte tramite un ricorso per annullamento promosso dallo Stato membro interessato.

19. Mi sia consentito invitarvi a precisare questa conseguenza nella vostra sentenza onde prevenire le difficoltà che esamineremo nel prosieguo delle mie conclusioni, originate dalle interpretazioni che i giudici nazionali devono talvolta effettuare in una materia caratterizzata da pronuncie « apparentemente contraddittorie » [11].

20. Applichiamo tali principi ai dati del caso di specie. La domanda per gli interessi calcolati sull'importo del prelievo indebitamente versato è innegabilmente soggetta al previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni, poiché tale domanda è esplicitamente considerata dalla vostra sentenza Roquette II una questione accessoria. Lo stesso vale, a mio avviso, per le spese di costituzione di una garanzia bancaria di cui anche vi si chiede il rimborso. Infatti, come ho rilevato, l'amministrazione olandese aveva accettato che la Vreugdenhil non versasse immediatamente il prelievo, purché essa costituisse una garanzia bancaria e versasse ad essa gli interessi calcolati in base al tasso legale vigente nei Paesi Bassi. Dopo un certo lasso di tempo, la Vreugdenhil ha ritenuto che fosse meno costoso per essa versare il prelievo prima ancora di attendere la definizione del procedimento pregiudiziale. Gli interessi versati all'amministrazione olandese le sono stati restituiti a seguito della considerata sentenza del College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Le spese di costituzione di una garanzia bancaria sono rimaste a suo carico. Una domanda di rimborso di tali spese ha, a mio avviso, la stessa natura della domanda di interessi calcolati sull'importo del prelievo indebitamente versato. Infatti, la garanzia bancaria mirava soltanto a consentire alla Vreugdenhil di non versare indebitamente il prelievo e di conservare pertanto nel suo patrimonio la somma corrispondente.

21. Per quanto riguarda, infine, le spese di difesa per i suoi interessi dinanzi alle dogane olandese e tedesca e dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven e dinanzi alla Corte, va osservato che in numerosi Stati membri le spese per il compenso di un consulente o di un agente rientrano nelle spese processuali [12]. Orbene, la domanda della Vreugdenhil è stata accolta dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven e la Vreugdenhil ha ottenuto, contrariamente a quanto è stato osservato per errore all'udienza, la condanna dell'amministrazione olandese al versamento della somma di 41 000 HFL per le spese, costituite in parti-

11 — Waelbroeck, Louis e Vandersanden: *op. cit*, pag. 279.

12 — In tal senso dispone anche l'art. 73 del regolamento di procedura della Corte.

colare da quelle del procedimento pregiudiziale, dagli onorari dei suoi consulenti e dalle loro spese di viaggio. Sussiste tuttavia un dubbio sulla questione se tali spese coprano o meno completamente le spese sostenute dalla Vreugdenhil. Quand'anche questa condanna non fosse sufficiente a coprire le spese sostenute per questo motivo, sembra difficilmente contestabile la loro natura di danno accessorio. Qualora la Corte debba statuire sul quantum del danno, occorrerà esaminare se non si tratti in tal caso di un danno per il quale è stato già ottenuto un risarcimento, almeno parziale.

22. Per quanto riguarda le spese dovute alle discussioni con le dogane olandese e tedesca esse sembrano appartenere a quelle gravanti su un operatore economico che effettui spesso operazioni di importazione o di esportazione per il fatto stesso della sua attività economica e, secondo me, non si può considerare che rientrino nel danno.

23. Pertanto, i danni di cui la Vreugdenhil chiede il risarcimento con il presente ricorso devono essere qualificati accessori alla restituzione del prelievo indebitamente versato.

24. Peraltro è pacifico che i prelievi all'importazione sui prodotti agricoli fanno parte delle risorse proprie della Comunità. L'amministrazione olandese aveva quindi riscosso il prelievo controverso solo per conto della Comunità. Spettava quindi alla ricorrente chiedere al giudice olandese il risarcimento dei danni accessori alla ripetizione dell'indebito da questa richiesta. Non avendolo fatto, il suo presente ricorso, conformemente alla vostra giurisprudenza Roquette II, a priori dovrebbe essere dichiarato irricevibile.

25. La ricorrente sostiene che non doveva promuovere un procedimento per questo motivo dinanzi agli organi giurisdizionali olandesi, in quanto, secondo la giurisprudenza del College van Beroep voor het Bedrijfsleven, la responsabilità dello Stato olandese non può sussistere quando esso non ha fatto che eseguire una normativa comunitaria illegittima [13]. Tale giurisprudenza, secondo la ricorrente, si basa sulla sentenza Asteris [14].

26. In questa sentenza si è infatti rilevato che, qualora in una precedente sentenza si sia considerato che la responsabilità per l'illegittimità della norma comunitaria di cui trattasi incombeva alla Comunità, la responsabilità di un'autorità nazionale la quale non avesse fatto altro che eseguire la normativa comunitaria non poteva più essere perseguita in base allo stesso fondamento [15].

27. Mi sembra tuttavia che la situazione nel caso di specie sia diversa. Per quanto riguarda la causa Asteris, avevate in precedenza annullato, con due sentenze emesse lo stesso giorno [16], il regolamento controverso adottato dalla Commissione e respinto il ricorso per responsabilità extracontrattuale, in quanto l'illegittimità accertata con la prima sentenza

« non potrebbe cionondimeno considerarsi come costituente la violazione grave di una norma superiore di diritto o il travisamento manifesto e grave, da parte della Commissione, dei limiti del proprio potere (...) » [17].

13 — Sentenza 12 luglio 1989, Krohn/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten.

14 — Sentenza 27 settembre 1988 (cause riunite da 106/87 a 120/87, Racc. pag. 5515).

15 — V. punti da 17 a 19 della motivazione.

16 — Sentenze 19 settembre 1985, Repubblica ellenica/Commissione (causa 192/83, Racc. pag. 2791) e Asteris/Commissione (cause riunite da 194/83 a 206/83, Racc. pag. 2815).

17 — Cause riunite da 194/83 a 206/83, punto 23 della motivazione.

Orbene, in quella causa si discuteva sulle modalità per calcolare i coefficienti destinati a determinare l'importo degli aiuti alla produzione e, come l'avvocato generale Sir Gordon Slynn aveva osservato:

« Giustamente non è stato sostenuto che queste azioni possono essere esperite solo davanti ad un giudice nazionale contro un ente di intervento greco. Se fosse accertato che il calcolo delle sovvenzioni è illegittimo, non spetterebbe all'ente di intervento nazionale calcolarle di nuovo secondo i metodi adeguati. Esclusivamente la Commissione può farlo in forza di una decisione di questa Corte » [18].

28. Pertanto, con l'annullamento del regolamento controverso disposto con la sentenza 19 settembre 1985 [19] non si poteva risarcire il danno subito dalle ricorrenti, poiché con esso si invitava la Commissione ad adottare un nuovo metodo di calcolo degli aiuti di cui trattasi [20]; tuttavia, nell'attesa, le ricorrenti dovevano accontentarsi degli aiuti di un importo inferiore che erano stati loro concessi. Di conseguenza, per riprendere una distinzione caldeggiata dalla dottrina [21] e che, secondo me, sembra riflettere fedelmente la vostra giurisprudenza, nella causa Asteris le ricorrenti non potevano ottenere dal giudice nazionale il risarcimento, in quanto esse chiedevano vantaggi che la normativa comunitaria aveva illegittimamente omesso di concedere loro; per contro, nella presente causa, come nella causa Roquette II, i rimedi giurisdizionali nazionali consentivano di ottenere il risarcimento del danno subito mediante la ripetizione delle somme indebitamente versate.

29. Va osservato del pari che nella causa Asteris si trattava di ottenere dal giudice nazionale, facendo valere la responsabilità dello Stato greco, il *risarcimento dello stesso danno* di quello per cui era stato chiesto il risarcimento in occasione di un'azione di responsabilità extracontrattuale della Comunità già presentata e respinta. Per contro, nessuna decisione è stata ancora adottata dalla Corte quanto alla responsabilità extracontrattuale della Comunità, perché ciò costituisce appunto l'oggetto del presente ricorso. La vostra sentenza Asteris non è che l'applicazione del principio generale « non bis in idem ». La responsabilità dell'amministrazione nazionale che ha agito per conto della Comunità non può più essere perseguita in quanto avete già considerato che l'illegittimità di cui trattasi era imputabile alla Comunità, ma che non sussistevano i presupposti della responsabilità di quest'ultima.

30. È senza dubbio l'estrema sottigliezza della vostra costruzione giurisprudenziale che ha indotto — e a torto, a quanto pare — il College van Beroep voor het Bedrijfsleven a ritenere, in base alla vostra precitata sentenza Asteris, che non potesse essere concesso alcun risarcimento dei danni accessori lamentati dalla Vreugdenhil.

31. Tuttavia, a prescindere dal giudizio formulato su tale giurisprudenza, a mio avviso si deve tener conto del fatto che una domanda di risarcimento dei suddetti danni accessori era destinata all'insuccesso dinanzi al giudice olandese, dato lo stato attuale del diritto interno vigente. Non si può infatti rimproverare alla Vreugdenhil di non aver

18 — Racc. pag. 2817.

19 — Causa 192/83, precitata.

20 — Causa 192/83, punto 36 della motivazione.

21 — In particolare Joliet, R.: *op. cit.*, pagg. da 250 a 258; Xaelbroeck, Louis e Vandersanden: *op. cit.*, pag. 279; Rideau, J., e Charrier, J.-L.: *op. cit.*, pagg. da 184 a 186.

esperito un'azione per questo motivo dinanzi al College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Come avevo sottolineato nelle conclusioni presentate nella causa Roquette/Commissione [22],

« qualora i rimedi giurisdizionali nazionali non consentano di assicurare all'operatore interessato una tutela efficace dei suoi diritti, l'eccezione di ricorso parallelo non è più concepibile poiché appunto non vi è più alcun ricorso parallelo effettivo » [23].

32. Si può certo obiettare che toccava alla Vreugdenhil contestare la suddetta giurisprudenza del College van Beroep voor het Bedrijfsleven e invitarlo a presentarvi un quesito pregiudiziale onde conoscere se il diritto comunitario dovesse essere interpretato nel senso che esso obbliga il giudice nazionale a risolvere le questioni accessorie alla ripetizione dell'indebito. Nella causa Roquette II il Tribunal d'instance di Lille aveva negato di concedere gli interessi rilevando che le somme indebitamente riscosse dall'amministrazione francese erano state immediatamente accreditate al bilancio della Comunità [24]. La società Roquette non aveva interposto appello avverso detta pronuncia e per questo motivo avete quindi dichiarato irricevibile il ricorso per responsabilità extracontrattuale presentato al vostro giudizio.

33. Non vi invito a pronunciarvi nello stesso modo nella presente causa. Due argomenti mi sembrano infatti militare a favore della ricevibilità del ricorso. Da un lato, la società Vreugdenhil cozzava nella specie contro una giurisprudenza stabilita dal giudice nazionale, mentre sembra che, anche con riguardo al diritto francese [25], la pronuncia del Tribunal d'instance di Lilla potesse essere impugnata. Anche se si potesse quindi rimproverare alla società Roquette di non aver interposto appello avverso detta sentenza, siffatto addebito non sarebbe pertinente nel caso di specie. D'altro canto, il carattere sussidiario che la dottrina [26] riconosce all'azione per responsabilità extracontrattuale rispetto ai rimedi giurisdizionali nazionali mi sembra avere come conseguenza che, qualora la responsabilità dello Stato *che ha agito per conto* della Comunità non possa più essere pronunciata, spetta alla Comunità assumersi questa responsabilità. La necessità del previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali, che talvolta è stata criticata dalla dottrina [27], ha come contropartita, a mio avviso, che la Comunità è considerata « garante » qualora il risarcimento del danno avente origine nell'illegittimità di una atto comunitario non possa, per un motivo o per un altro, essere ottenuto dal giudice nazionale *senza che ciò avvenga a causa del ricorrente.* È evidente che qualora il rigetto della domanda di risarcimento dei danni accessori da parte del giudice nazionale sia dovuto ad un comportamento imputabile al ricorrente — ad esempio, l'insufficienza delle prove addotte — sarebbe irricevibile dinanzi a questa Corte un eventuale ricorso per responsabilità extracontrattuale.

34. A mio avviso, si tratta infatti soltanto di applicare il principio del « diritto al giudice », di cui la vostra giurisprudenza [28] ha ammesso l'importanza fondamentale nell'ordinamento giuridico comunitario. Non sarebbe ammissibile che, a causa del dualismo dei due ordinamenti giuridici, pure strettamente connessi fra loro, un singolo che ritenga di aver subito un danno non possa

22 — Sentenza 30 maggio 1989 (causa 20/88, Racc. pag. 1553, in particolare pag. 1561).

23 — Punto 15 della motivazione.

24 — V. Racc. pag. 682.

25 — V. Racc. pag. 684.

26 — Ad esempio, Joliet, R.: *op. cit.*, pag. 250; Rideau, J., e Charrier, J.-L.: *op. cit.*, pag. 193; Boulouis, J., e Chevallier, R.-M.: *op. cit.*, 5ª edizione, pag. 424.

27 — Ad es., Boulouis, J., e Chevallier, R.-M.: *op. cit.*, 3ª edizione, pag. 462.

28 — Sentenze 15 maggio 1986, Johnston (causa 222/84, Racc. pag. 1651), e 15 ottobre 1987, Heylens (causa 222/86, Racc. pag. 4097).

trovare un giudice che statuisca sulla fondatezza o meno della sua domanda.

35. Non si può quindi opporre alla Vreugdenhil l'irricevibilità del presente ricorso per mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali, anche se la stessa, qualora si fosse avvalsa di essi, si sarebbe posta sulla strada naturale per ottenere il risarcimento dei danni lamentati, in quanto detti rimedi giurisdizionali non potevano consentirle di ottenere tale risultato.

36. Esaminiamo ora il ricorso nel merito.

37. La ricorrente fa valere in via principale che la giurisprudenza secondo la quale la responsabilità della Comunità può sussistere solo

« in caso di violazione sufficientemente grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli » [29]

può applicarsi solo qualora l'asserita illegittimità riguardi

« un atto normativo che implica delle scelte di politica economica » [30].

Ciò non sarebbe avvenuto nella fattispecie poiché la Commissione ha agito al di fuori di qualsiasi competenza.

38. Tale presa di posizione della ricorrente sembra infatti necessaria all'accoglimento della sua domanda. Sembra infatti, che, se le si applicano i criteri definiti dalla precitata giurisprudenza, la sua domanda di risarcimento debba necessariamente essere respinta. Ispirata, secondo la dottrina [31], alla « Schutznormtheorie » formulata in diritto tedesco in particolare in base all'art. 34 della Grundgesetz, difficilmente sembra che sussista il presupposto della violazione di « una norma superiore intesa a tutelare i singoli » in caso di violazione della ripartizione delle competenze fra le istituzioni comunitarie, ripartizione il cui obiettivo, come nella sentenza Parlamento/Consiglio [32] avete potuto sottolineare, è quello di salvaguardare l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati [33], e non di tutelare i diritti soggettivi di tale o di tal altro singolo. L'avvocato generale Capotorti, nelle conclusioni presentate nella causa Bayerische HNL/Consiglio e Commissione [34], riteneva che il presupposto della violazione di una norma attributiva di diritti soggettivi ai singoli

« può già valere ad escludere la responsabilità quando sia violata una regola concernente la procedura o la forma degli atti normativi: regole di questo tipo non attribuiscono generalmente diritti soggettivi ai singoli, anche se è indubbiamente possibile che l'atto normativo viziato per motivi procedurali o formali sia dichiarato invalido » [35].

Le norme sulla competenza, anche se non costituiscono, a dire il vero, disposizioni di

29 — Ad esempio, sentenza 2 dicembre 1971, Aktien-Zuckerfabrick Schöppenstedt/Consiglio, punto 11 della motivazione (causa 5/71, Racc. pag. 975).

30 — Ibidem, punto 11.

31 — Joliet, R., pag. 267; Boulouis e Chevallier, 3ª edizione, pag. 445.

32 — Sentenza 22 maggio 1990 (causa C-70/88, Racc. pag. I-2041).

33 — V. punti 21 e 22.

34 — Sentenza 25 maggio 1978 (cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209).

35 — Racc. pag. 1231.

forma o di procedura, si avvicinano a quest'ultime in notevole misura.

39. Orbene, sembra che la precedente sentenza Vreugdenhil abbia chiaramente escluso che l'art. 13 bis di cui trattasi possa essere considerato un atto normativo che implica scelte di politica economica. Avete infatti considerato che lo scopo di questa disposizione era estraneo al settore della politica agricola comune [36], e che,

« con questo articolo la Commissione ha inteso prevenire un uso fraudolento, ai danni dei fondi comunitari, del regime delle merci in reintroduzione, in particolare al fine di reintrodurre nel mercato comunitario, in esenzione dai dazi all'importazione, merci provenienti dalle scorte di intervento e vendute a prezzi inferiori al prezzo di mercato comunitario » [37].

40. Si trattava infatti di una misura di coordinamento amministrativo intesa a lottare contro la frode. Orbene, anche se si può ritenere, come alcuni autori, che « la responsabilità dei pubblici poteri nel settore economico presenti caratteri talmente particolari che è impossibile nel senso proprio della parola concepire un regime che possa senza gravi danni o risultati incoerenti allontanarsi dalla colpa grave » [38], lo stesso forse non vale in caso di un errore meramente giuridico quando questo errore causa un danno ad uno o più singoli. Come sottolineato da parte della dottrina, « contro atti non normativi o che, benché regolamentari, non implicano scelte di politica economica, i criteri costitutivi di un illecito dovrebbero essere meno severi » [39].

41. Il presente ricorso vi offre l'occasione di precisare la vostra giurisprudenza in materia di responsabilità e di abbozzare una gradazione dell'illecito in funzione delle caratteristiche dell'atto impugnato. Infatti, mi sembra che non si possano considerare allo stesso modo i presupposti della responsabilità qualora l'atto impugnato partecipi di un settore di politica economica ove l'istituzione comunitaria disponga di un ampio potere discrezionale, essendo incaricata di seguire lo sviluppo quotidiano, talvolta complesso, del mercato di cui trattasi, e quando, al contrario, l'istituzione si è limitata ad adottare provvedimenti amministrativi « classici », soprattutto, come talvolta avviene [40], nei casi in cui la norma comunitaria che le attribuisce tale potere ne definisce precisamente le condizioni di esercizio.

42. Le considerazioni che vi hanno indotto ad elaborare siffatta giurisprudenza non valgono, per ipotesi, nella materia di cui trattasi. Nella sentenza Bayerische HNL/Consiglio e Commissione avete infatti rilevato che nel diritto degli Stati membri

« per gli atti normativi nei quali si traducono delle scelte di politica economica la responsabilità dei pubblici poteri sussiste solo eccezionalmente ed in circostanze particolari »

e che

36 — Punto 17 della motivazione.

37 — Punto 18.

38 — Boulouis, J., Chevallier, R.-M.: *op. cit.*, 3ª edizione, pag. 451.

39 — Vandersanden, G., Barav, A.: *op. cit.*, pag. 336.

40 — V. le mie conclusioni 18 giugno 1991 nella causa C-55/90, Cato/Commissione, sentenza 8 aprile 1992, Racc. pag. I-2533, I-2545.

« questa concezione restrittiva si spiega con la considerazione che il potere legislativo, anche nei casi in cui esiste il controllo giurisdizionale sulla validità dei suoi atti, non dev'essere ostacolato nelle sue decisioni dalla prospettiva di azioni di danni ogni volta che debba adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli » [41].

43. In numerosi Stati membri se non nella loro totalità, i presupposti della responsabilità in materia legislativa divergono notevolmente da quelli riguardanti l'attività amministrativa. Così, spesso, si richiede soltanto la prova di un mero illecito dell'amministrazione; ciò vale, in particolare, per il diritto italiano [42], per il diritto tedesco [43], per il diritto francese [44], per il diritto belga [45], per il diritto danese [46] e in diritto olandese [47]. La responsabilità del legislatore obbedisce invece a principi più severi, in particolare al requisito di un danno anormale e speciale [48], quando essa non è meramente inesistente [49].

44. Non vi suggerisco tuttavia di accogliere il principio della distinzione *organica* fra gli atti adottati dal Consiglio e quelli adottati dalla Commissione. Tale distinzione è talvolta senza connessione con il contenuto dell'atto e con le modalità dell'esercizio del potere che si è esercitato con l'adozione dell'atto stesso. La vostra giurisprudenza, a partire dalla sentenza Merkur/Commissione [50], applica gli stessi principi sia per gli atti della Commissione sia per quelli del Consiglio.

45. Due criteri mi sembrano pertinenti: da un lato, come ho osservato, la materia in cui rientra l'atto impugnato: vale a dire, rileva se si tratti o meno di una scelta di politica economica. D'altro lato, il margine discrezionale di cui dispone l'istituzione comunitaria. Quando l'atto impugnato non costituisce l'espressione di una scelta di politica economica e l'istituzione considerata non disponeva di un ampio potere discrezionale, non sembra che debba sussistere ciò che la dottrina qualifica talvolta « colpa grave » [51], vale a dire il *carattere grave e manifesto* della violazione della norma superiore intesa a tutelare i singoli.

46. Del resto, sembra che questa nozione « violazione grave e manifesta » comprenda, come la dottrina ha talvolta sottolineato [52], due elementi. In primo luogo, nella sentenza Bayerische HNL/Consiglio e Commissione avete rilevato, onde respingere il ricorso, che la misura di cui trattasi

« toccava categorie molto ampie di operatori economici (...) di guisa che le sue ripercus-

41 — Precitato, punto 5.

42 — V. art. 2043 del codice civile.

43 — Staatshaftung — Amtshaftung, nn. 839 del BGB e 34 della Grundgesetz.

44 — Ove, in linea di principio, l'illegittimità di un atto amministrativo è sufficiente a costituire un illecito, ad esempio, CE 13 febbraio 1952, Sieurs Costa, *Recueil Lebon*, pag. 104; il presupposto di una colpa grave sussiste ancora in materia di responsabilità dei servizi pubblici della giustizia, per i servizi operativi della polizia, per i servizi fiscali e in materia di responsabilità dei medici.

45 — Cour de cassation, sentenza 5 novembre 1920, La Flandria, Pas. 1920, I, pag. 218, e sentenza 23 aprile 1971, Pas. 1971, I, pag. 754.

46 — Betaenkning n. 214/1959 om statens og kommunernes erstatningsanvar (parere riguardante la responsabilità dello Stato e delle amministrazioni comunali).

47 — Asser/Rutten, Verbinternissenrecht, 4 III, De Verbintenis uit de wet, 6ª edizione, 1983, pagg. da 81 a 86.

48 — Come in diritto tedesco (il « Sonderopfer », v. sentenza Bundesgerichtshof 10 giugno 1953, BGHZ 6, pag. 270, e sentenza 25 aprile 1960, BGHZ 32, pag. 208), o in diritto francese (sentenza del Conseil d'État 14 gennaio 1938, la Fleurette, *Recueil Lebon*, pag. 25).

49 — Ad esempio, nel diritto italiano.

50 — Sentenza 24 ottobre 1973 (causa 43/72, Racc. pag. 1055).

51 — Boulouis, J., Chevallier, R.-M.: *op. cit.*, 3ª edizione, pag. 451.

52 — Joliet, R.: *op. cit.*, pagg. da 263 a 267.

sioni si sono molto attenuate a livello delle singole imprese »,

e che

« l'incidenza del regolamento sulla redditività delle aziende non ha in definitiva ecceduto l'ampiezza dei rischi economici inerenti alle attività nei settori agricoli di cui trattasi ».

47. Nella sentenza Dumortier frères/Consiglio [53], in cui al contrario avete accolto il ricorso, avete considerato che il disconoscimento del principio di non discriminazione

« ha riguardato un gruppo ristretto e ben delimitato di operatori economici »,

e che

« il danno lamentato dalle ricorrenti eccede l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore interessato » [54].

48. Queste considerazioni vertono in realtà sul carattere speciale e grave del danno — è questo il primo elemento — e non della stessa illegittimità. Secondo alcuni autori questa giurisprudenza, per valutare il grado di gravità dell'illecito, esamina la questione sotto il profilo del danno, mentre si tratta di due questioni del tutto diverse [55].

53 — Sentenza 4 ottobre 1979 (cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Racc. pag. 3091).

54 — Punto 11.

55 — V., su questo punto, Grondman, F.: « La notion de "violation suffisamment caractérisée" en matière de responsabilité non contractuelle », *Cahiers de droit européen*, 1979, n. 1, pag. 86; Fuss, E.-W.: « La responsabilité des Communautés européennes pour le comportement illégal de leurs organes », *RTDE*, 1981, pag. 1.

49. Il secondo elemento riguarda, per contro, il carattere stesso dell'illegittimità. Nella stessa sentenza avete infatti affermato anche che

« la soppressione nel 1975, da parte del Consiglio, della parità di trattamento (...) mantenuta fin dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, è priva di una sufficiente giustificazione » [56].

50. Del pari, nella sentenza Amylum/Consiglio e Commissione [57], per respingere il ricorso avete rilevato 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 » [58].

51. Si tratta al riguardo del carattere manifesto dell'illegittimità. Voi esigete che la violazione della norma di cui trattasi « confini con l'arbitrio ». Orbene, appunto, questo presupposto di un comportamento quasi arbitrario è giustificato quando l'istituzione comunitaria, come in materia di politica economica, dispone di un ampio potere discrezionale, ma non è pertinente quando le modalità di esercizio del potere riconosciuto all'istituzione sono chiaramente e precisamente definite. In tal caso mi sembra che qualsiasi violazione della norma di cui trattasi possa far sorgere la responsabilità della Comunità.

56 — Punto 11.

57 — Sentenza 5 dicembre 1979 (cause riunite 116/77 e 124/77, Racc. pag. 3497).

58 — Punto 19.

52. Concludendo queste considerazioni generali, vi suggerisco pertanto di non adottare nella materia di cui trattasi il criterio del riferimento al carattere *anormalmente grave e manifesto* della violazione di una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli, poiché l'atto o l'attività illegittima non partecipano delle scelte di politica economica e l'istituzione di cui trattasi non disponeva, nella materia considerata, di un ampio potere discrezionale.

53. Non vi invito, per contro, ad abbandonare il criterio della violazione di una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli. In altri termini, qualsiasi illegittimità non è, a mio avviso, ipso facto costitutiva di un illecito atto a far sorgere la responsabilità della Comunità.

54. Oltre al diritto tedesco, il diritto di numerosi Stati membri prescrive che sia leso un *diritto soggettivo* perché sorga la responsabilità dell'amministrazione. Ciò vale, segnatamente, per il diritto belga [59], per il diritto italiano [60] e per quello danese [61]. In diritto francese il Conseil d'État fa leva talvolta sul carattere formale dell'illegittimità o sull'esistenza di motivi che giustificano la decisione impugnata per respingere la domanda di risarcimento [62].

55. La vostra giurisprudenza rifiuta del pari di collegare tra loro indissolubilmente le nozioni di colpa e di illegittimità, poiché voi affermate tradizionalmente che

« l'accertamento che un atto normativo (...) è invalido non basta di per sé a rendere la Comunità extracontrattualmente responsabile, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, del danno eventualmente subito dai singoli » [63].

56. Come ha osservato Fuss, E.-W. [64] « la violazione di norme giuridiche oggettive non è tuttavia sufficiente perché la responsabilità di un danno possa essere imputata alla Comunità (...) occorre che a ciò si aggiunga un elemento determinante ». L'autore prosegue: « Tale caratteristica determinante consiste nel nesso formale fra, da un lato, la violazione del diritto oggettivo e, dall'altro, la giustificazione del diritto al risarcimento che un singolo può esercitare a causa della lesione apportata alla sua posizione giuridica soggettiva. Qualora il titolare di una funzione pubblica violi meramente una norma del diritto oggettivo, questo atto riguarda solo la collettività. Infatti, siffatta violazione costituisce al tempo stesso una lesione dell'interesse pubblico. Qualora un cittadino intenda, in quanto membro individuale della collettività, far valere diritti basandosi su detto atto, occorre che dimostri che lui stesso è stato particolarmente leso dalla violazione oggettiva del diritto ». Più in là detto autore afferma: « È in base a questo elemento di fatto che coloro i cui interessi la norma violata mira (in particolare in ogni caso) a tutelare si distinguono dalla collettività dei soggetti di diritto interessati solo in generale alla legittimità dell'atto dell'istituzione. Questo criterio stabilisce fra la persona lesa e l'istituzione un rapporto più

59 — Cass. precitata sentenza 5 novembre 1920, La Flandria, Pas. I, pag. 218.

60 — Cass. 20 aprile 1961, punto 884, Foro amministrativo, 1961, II, pag. 366; v. anche l'art. 23 dello statuto del pubblico impiego (DPR, 10 gennaio 1957, punto 3) e l'art. 28 della Costituzione italiana.

61 — Ad esempio, Ostre Landsret, Ufr 1972, pagg. 189 e 192, 1980, pag. 955; Hojesteret, Ufr 1972, pag. 603, 1981, pag. 394, e 1982, pag. 110.

62 — CE 15 luglio 1964, Prat-Flottes, *Recueil Lebon*, pag. 438; 4 novembre 1921, Montpilier, *Recueil Lebon*, pag. 903, e 7 giugno 1940, Vuldy, *Recueil Lebon*, pag. 197.

63 — Sentenza 25 maggio 1978, Bayerische HNL/Consiglio e Commissione, punto 4.

64 — *Op. cit.*, pag. 9.

stretto di quello esistente fra l'istituzione e l'insieme dei soggetti di diritto interessati alla regolarità dell'atto dell'istituzione stessa » [65].

57. Orbene, non si comprende quale giustificazione dare alla situazione in cui, in mancanza di qualsiasi lesione di uno dei suoi diritti soggettivi, un operatore economico si avvantaggerebbe di un'illegittimità di una norma comunitaria. Qualsiasi legge, anche in materie che esulano dalla politica economica, è atta a far sorgere obblighi, finanziari o di altra natura, gravanti sugli operatori economici. L'illegittimità formale che può inficiare un atto, ad esempio in caso di mancanza di potere di un organo consultivo, non può, a mio avviso, consentire ad un operatore economico di essere risarcito per detti oneri finanziari, quando i suoi diritti soggettivi non sono in discussione.

58. L'esigenza di una Comunità di diritto [66] presuppone, a mio avviso, che un operatore economico leso nei suoi diritti soggettivi possa, al di fuori dell'attività o degli atti rientranti nelle scelte di politica economica, ottenere il risarcimento del danno fornendo la prova di una colpa lieve; essa non implica necessariamente che qualsiasi illegittimità, persino meramente formale, porti, al di fuori di qualsiasi lesione di un diritto soggettivo, a consentire a taluni operatori economici di essere esonerati dagli oneri gravanti su di loro.

59. L'applicazione di questi principi al caso di specie porta a respingere il ricorso. Come ho già sottolineato, adottando l'art. 13 bis del precitato regolamento la Commissione ha certamente violato la ripartizione delle competenze fra le istituzioni comunitarie, ma il fatto che un'istituzione adotti al posto di un'altra una normativa che quest'ultima istituzione avrebbe potuto adottare, e che, per di più, essa ha successivamente stabilito [67], può comportare la responsabilità della Comunità soltanto se detta normativa, *di per sé, vale a dire nelle sue disposizioni sostanziali,* viola una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli e arreca quindi pregiudizio ad un diritto soggettivo. Orbene, la Vreugdenhil, cui incombe l'onere della prova, non fornisce alcun indizio della violazione di principi quali la parità di trattamento fra operatori economici, la certezza del diritto o il legittimo affidamento. Nessun elemento che da vicino o da lontano si riferisca alla violazione di tali principi figura nella vostra precedente sentenza Vreugdenhil.

60. Chiedo pertanto che il presente ricorso sia respinto e che la ricorrente sia condannata per intero alle spese.

65 — *Op. cit.*, pag. 10.

66 — Per una critica della giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità extracontrattuale, v. Rideau, J., e Charrier, J.-L., i quali ritengono che la Corte abbia adottato un « basso profilo per la difesa dello stato di diritto su questo punto », *op. cit.*, pag. 189.

67 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 aprile 1986, n. 1147, che modifica il regolamento (CEE) n. 754/76, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione nel territorio doganale della Comunità (GU L 105, pag. 1).