l'esperimento di questa azione può garantire in modo efficace la tutela dei singoli solo se può portare al risarcimento del danno asserito.

Il ricorso di danni diretto contro le istituzioni comunitarie non può quindi essere dichiarato irricevibile per il fatto che il ricorrente non si è valso dei rimedi offerti dal diritto nazionale, qualora sia assodato che questi non erano in grado di garantirgli un'adeguata tutela.

2. L'art. 3 del regolamento n. 974/71, benché imponga alla Commissione l'obbligo di modificare gli importi compensativi monetari qualora il divario monetario che serve come base per il loro calcolo si scosti di almeno un punto dalla percentuale presa in considerazione per la determinazione precedente, le lascia tuttavia un certo margine discrezionale nella scelta del momento dell'entrata in vigore delle modifiche. La modifica degli importi compensativi monetari può non essere istantanea, dato che la Commissione dispone di un termine ragionevole che le consenta di adottare la propria decisione in base ai dati più attendibili.

3. L'istituzione degli importi compensativi tende alla conservazione di prezzi unici, fondamento dell'organizzazione attuale dei mercati, onde evitare la disorganizzazione del sistema dei prezzi d'intervento e far salve le correnti normali dei prodotti agricoli tanto fra gli stati membri quanto coi paesi terzi. Gli importi compensativi monetari non possono quindi essere applicati se non nel caso in cui i provvedimenti monetari implicherebbero delle perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli.

4. Un operatore non può legittimamente aspettarsi che gli importi compensativi monetari siano modificati sino a che non siano giunti in porto i negoziati in seno al Consiglio, necessariamente noti agli operatori economici e miranti appunto ad evitare, mediante l'adeguamento dei tassi rappresentativi, il loro aumento.

5. Il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, 2° comma del trattato non è che l'espressione specifica del principio generale d'uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario. Il principio vuole che le situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso a meno che la differenza sia obiettivamente giustificata.

Nella causa 281/82

SOCIETÀ A RESPONSABILITÀ LIMITATA UNIFREX, con sede in rue des Vignes-Dardelain 580, in 21160 Marsannay-la-Côte (Francia), con gli avvocati G. Benar, del Foro di Digione, e. P. F. Ryziger, patrocinante dinanzi al Consiglio di stato della corte di cassazione, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avvocati Arendt, 34 B IV, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. François Lamoureux, membro del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

e

CONSIGLIO DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentato dal proprio consigliere sig. Bernhard Schloh e dal sig. Arthur Brautigam, membro del suo ufficio legale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. H. J. Pabbruwe, direttore presso la Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

convenuti,

causa avente ad oggetto una domanda di risarcimento a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma del trattato,

LA CORTE (quinta sezione)

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, Y. Galmot, presidente di sezione, O. Due, U. Everling e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

hanno presentato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi ed argomenti delle parti si possono così riassumere:

I — Gli antefatti e la fase scritta

1. La ricorrente, società a responsabilità limitata Unifrex, è un'impresa francese che esporta prodotti agricoli, soprattutto dei cereali, fra l'altro in Italia. Nei contratti stipulati con importatori italiani gli importi compensativi monetari (ICM) che devono essere corrisposti all'atto dell'importazione in Italia e che vengono effettivamente pagati dall'ente competente francese (Onic) sono compresi nel prezzo di vendita, espresso in lire, delle merci e vanno quindi a profitto della ricorrente.

2. Il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a taluni provvedimenti congiunturali da adottarsi nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di determinati stati membri (GU L 106, pag. 1), emendato dal regolamento del Consiglio 30 aprile 1973 n. 112 (GU L 114, pag. 4), all'art. 2, n. 1 stabilisce:

«Per i prodotti per i quali sono previste misure di intervento, gli importi compensativi sono pari agli importi ottenuti applicando ai prezzi:

a) per gli stati membri le cui monete, restano tra di esse all'interno di uno scarto istantaneo massimo del 2,25 %, la percentuale che rappresenta lo scarto tra:

— il tasso di conversione utilizzato nel quadro della politica agricola comune e

— il tasso di conversione che risulta dal tasso centrale;

b) per gli stati membri che non rientrano tra quelli di cui al punto a), la media delle percentuali che rappresenta lo scarto tra:

— il rapporto tra il tasso di conversione utilizzato nel quadro della politica agricola comune per la moneta dello stato membro interessato, e la parità ufficiale o, in caso di non osservanza di tale parità, il tasso centrale di ciascuna delle monete degli stati membri di cui alla lettera a) e

— il corso di cambio in contanti per la moneta dello stato membro interessato rispetto a ciascuna delle monete degli stati membri di cui al punto a), constatato durante un periodo da determinare».

L'art. 3 dello stesso regolamento recita:

«Se il divario di cui all'art. 2, § 1 si scosta di almeno un punto dalla percentuale considerata per la fissazione precedente, la Commissione modifica gli importi di compensazione in base alla variazione del divario».

Tuttavia l'art. 6 dispone che le modalità d'applicazione del regolamento siano adottate dalla Commissione secondo la precedura detta del Comitato di gestione e che, salvo restando l'art. 3, le modalità d'applicazione implicano in particolare la determinazione degli importi compensativi.

La creazione del Sistema monetario europeo (SME) lasciava sostanzialmente immutato il regime degli ICM. Tuttavia il regolamento del Consiglio 29 marzo 1979 n. 652, relativo alle conseguenze del sistema monetario europeo nell'ambito della politica agricola comune (GU L 84, pag. 1) ha sostituito l'unità di conto (UC) con l'ECU per il calcolo, fra l'altro, degli ICM. Il regolamento ha del pari riprodotto un regime di franchigie che, in varie forme, era stato applicato dal 1974 e che consiste nel diminuire di una certa percentuale il divario monetario usato per determinare gli ICM.

In forza di detto regime, per gli stati membri che ammettono un margine di oscillazione massimo del 2,25 % gli ICM sono in linea di principio invariabili, cioè vengono modificati solo in caso di muta-

mento del tasso centrale (svalutazione o rivalutazione) o del tasso rappresentativo (tasso verde). Viceversa, per gli stati membri le cui monete non sono vincolate dal margine del 2,25 % come la lira italiana, gli importi compensativi monetari sono soggetti a modifiche in relazione all'andamento delle quotazioni giornaliere sui mercati dei cambi.

L'art. 2 del regolamento della Commissione 29 maggio 1975 n. 1380, che reca modalità d'applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 139, pag. 37) ha stabilito, per le monete ultime menzionate, il periodo di riferimento durante il quale vengono accertate le oscillazioni delle monete stesse rispetto a quelle vincolate al margine del 2,25 %. Esso recita:

«Il periodo di cui ... all'art. 2 § 1 lett. b) 2° trattino ... del regolamento (CEE) n. 974/71 inizia il mercoledì di una settimana e termina il martedì della settimana successiva.»

Il 22 marzo 1981 i ministri e i governatori delle banche centrali degli stati membri decidevano di procedere all'adeguamento dei corsi centrali in seno allo SME. Questo adeguamento si risolveva, con effetto dal 23 marzo 1981, nella svalutazione della lira italiana del 6 % rispetto a tutte le altre monete dello SME, mentre i corsi centrali delle restanti monete rimanevano immutati.

Con regolamento 27 marzo 1981 n. 801, relativo agli importi compensativi monetari ed agli importi differenziali (GU L 82, pag. 17), entrato in vigore il 30 marzo 1981, la Commissione «congelava» gli importi compensativi monetari per la settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981. L'art. 1 di questo regolamento recita:

«Salvo disposizioni contrarie prese in funzione delle decisioni eventuali del Consiglio, gli importi compensativi monetari e gli importi differenziali applicabili per la settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981 sono identici a quelli applicabili il 23 marzo 1981».

Nella motivazione di detto regolamento la Commissione dichiara che gli adeguamenti dei tassi centrali dovevano avere in linea di principio come conseguenza la modifica degli ICM, ma che il «congelamento» era dovuto, come provvedimento conservativo, all'imminenza di una decisione del Consiglio intesa a modificare i tassi rappresentativi:

«... tenuto conto di tali disposizioni e degli adeguamenti dei tassi centrali effettuati nell'ambito del sistema monetario europeo, dovrebbe risultarne una modifica degli importi compensativi monetari e degli importi differenziali;

considerando tuttavia che in attesa di un'imminente decisione da parte del Consiglio intesa a modificare i tassi rappresentativi per evitare l'aumento o l'introduzione di importi compensativi monetari, occorre mantenere a titolo conservativo gli importi compensativi monetari e gli importi differenziali al loro livello applicabile il 23 marzo 1981».

Il regolamento del Consiglio 1° aprile 1981 n. 850, che modifica il regolamento n. 878/77 relativo ai tassi di cambio da applicarsi nel settore agricolo (GU L 90, pag. 1), entrato in vigore il 6 aprile 1981, modificava effettivamente i tassi rappresentativi facendo coincidere i tassi verdi coi tassi centrali per le monete del Benelux, della Francia, della Danimarca e dell'Irlanda e facendo coincidere parzialmente il tasso verde col tasso centrale per la lira italiana. In relazione a questi nuovi tassi rappresentativi, con regola-

mento 3 aprile 1981 n. 902 (GU L 94, pag. 3), del pari entrato in vigore il 6 aprile 1981, la Commissione calcolava gli ICM in base alle quotazioni del periodo di riferimento dal 25 al 31 marzo 1981. Per quanto riguarda la lira italiana, gli ICM venivano fissati in — 1, previa detrazione della franchigia.

3. Ritenendo che la fissazione, senza equo compenso, degli ICM per la settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981 al livello di quelli in vigore il 23 marzo fosse in contrasto con norme giuridiche superiori intese a tutelare i singoli e l'avesse danneggiata, la ricorrente, con atto registrato nella cancelleria della Corte il 21 ottobre 1982, ha proposto il presente ricorso di danni, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma del trattato.

Con ordinanza 21 settembre 1983 la Corte, su relazione del giudice relatore sentito l'avvocato generale, ha deciso di rimettere la presente causa alla quinta sezione, a norma dell'art. 95 del regolamento di procedura, e di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— liquidarle un'indennità pari a FF 2 957 276,77, salvo aumenti o diminuzioni.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

Il *Consiglio* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare irricevibile il ricorso nella parte in cui è diretto contro il Consiglio:

— condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

1. Sulla ricevibilità

a) La *Unifrex* deduce che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, il ricorso di danni costituisce un rimedio autonomo che può essere esperito indipendentemente da qualsiasi altra azione, nazionale o comunitaria.

La Corte ha affermato l'autonomia del ricorso di danni, rispetto al ricorso per carenza e, rispettivamente, al ricorso d'annullamento, nelle sentenze 28 aprile 1971 (Lütticke, 4/69, Racc. pag. 325) e 2 dicembre 1971 (Schöppenstedt, 5/71, Racc. pag. 975).

L'autonomia del ricorso di danni rispetto alle azioni di diritto nazionale è stata sancita nella sentenza 24 ottobre 1973 (Merkur, 43/72, Racc. pag. 1055). Da questa pronunzia si desume che la ricevibilità del ricorso di danni non può essere subordinata all'esaurimento dei rimedi di diritto nazionale. Nel presente caso l'Unifrex non dispone di alcuna azione di diritto nazionale che possa giovarle, dato che il giudice dell'eccesso di potere

è competente unicamente ad annullare il provvedimento con cui l'Onic ha liquidato gli ICM, ma non può sostituirsi all'amministrazione condannando l'Onic a versare degli ICM di diverso importo.

Da queste considerazioni discende che il presente ricorso può essere proposto senza che sia necessario dimostrare previamente l'illeggittimità dell'atto o la carenza dell'istituzione comunitaria.

b) La *Commissione*, senza sollevare espressamente un'eccezione d'irricevibilità, esprime tuttavia dei dubbi circa la ricevibilità del ricorso a causa del mancato esperimento delle azioni nazionali.

Secondo una giurisprudenza ben consolidata, spetta agli interessati impugnare i provvedimenti che gli enti d'intervento adottano per l'attuazione delle normativa comunitaria dinanzi ai giudici nazionali i quali, eventualmente, possono adire la Corte in via pregiudiziale (sentenza 5. 12. 1979, Amylum, 116 e 124/77, Racc. pag. 3497; sentenza 12. 12. 1979, Wagner, 12/79, Racc. pag. 3657; sentenza 10. 6. 1982, Interagra, 217/81, Racc. pag. 2233).

Questa tesi trova conferma in particolare nella sentenza 17 dicembre 1981 (Ludwigshafener Walzmühle, 197-200, 243, 245 e 247/80, Racc. pag. 3211) in cui la Corte, statuendo su un'eccezione d'irricevibilità basata sul mancato esperimento delle azioni nazionali, non ha ripetuto la motivazione della sentenza Merkur, bensì ha respinto l'eccezione per il fatto che, in quelle cause, l'azione nazionale non era esperibile. Viceversa l'Unifrex aveva la possibilità di proporre dinanzi al giudice amministrativo francese un ricorso d'annullamento diretto contro il provvedimento con cui l'Onic aveva applicato nei suoi confronti gli ICM di cui è causa.

c) Il *Consiglio*, senza sollevare un'espressa eccezione ai sensi dell'art. 91 del regolamento di procedura, sostiene l'irricevibilità del ricorso. Esso si basa in proposito sull'art. 38 § 1 del regolamento di procedura, il quale esige che l'atto introduttivo contenga con sufficiente chiarezza «l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi invocati». Spetta al ricorrente «indicare i fatti precisi ch'esso invoca per giustificare la domanda e formulare le conclusioni in modo non equivoco» (sentenza 14. 12. 1962, Meroni, 46 e 47/59, Racc. pag. 765). Nel nostro caso la ricorrente doveva cioè indicare in modo sufficientemente preciso la trasgressione assertivamente commessa dall'istituzione.

Il Consiglio ammette sotto questo profilo che la Corte ha dato di questo requisito un'interpretazione più restrittiva nella sentenza 15 maggio 1975 (CNTA, 74/74, Racc. pag. 533). Secondo questa sentenza, le manchevolezze dell'atto introduttivo non possono rendere irricevibile il ricorso qualora non siano tali da impedire alla controparte di difendere effettivamente i propri interessi, né da ostacolare la Corte nell'esercizio del sindacato giurisdizionale. Orbene, dette condizioni non sono appunto soddisfatte nel presente caso, dato che è impossibile per il Consiglio stabilire chiaramente di cosa la ricorrente gli faccia carico.

2. Nel merito

Sulla responsabilità della Comunità

a) La *Unifrex* sostiene che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte,

in particolare secondo la sentenza Schöppenstedt, sopramenzionata, la responsabilità della Comunità per un atto normativo delle sue istituzioni sussiste in caso di «trasgressione grave di una norma giuridica superiore intesa a proteggere i singoli». Nel nostro caso la responsabilità della Comunità sussiste a causa tanto dell'illegittimità del regolamento n. 801/81, quanto della trasgressione dei principi del legittimo affidamento e di non discriminazione.

In primo luogo il regolamento n. 801/81 è illegittimo, dato che la Commissione avrebbe dovuto adeguare immediatamente gli ICM alla situazione monetaria derivante dalla svalutazione, avvenuta il 23 marzo 1981, del tasso centrale della lira italiana. Agendo solo il 27 marzo 1981 e fissando gli ICM per la settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981 al livello di quelli in vigore il 23 marzo 1981, la Commissione ha trasgredito il regolamento di base n. 974/71.

In proposito si deve ammettere che la normativa comunitaria non stabilisce il momento in cui devono entrare in vigore gli ICM che la Commissione deve istituire o modificare, a norma dell'art. 3 del regolamento n. 974/71. Tuttavia la Commissione deve istituire o modificare gli ICM immediatamente qualora il divario monetario contemplato da detta disposizione sia dovuto non già alla fluttuazione di una moneta, bensì alla sua svalutazione.

In secondo luogo, alla luce della sentenza CNTA sopramenzionata è manifesto che è stato trasgredito il principio del legittimo affidamento. La Corte, benché in questa sentenza abbia negato che gli ICM possano essere considerati una garanzia contro il rischi di modifica dei cambi, ha tuttavia affermato che l'applicazione degli ICM elimina in pratica il rischio di cambio, cosicché l'operatore può legittimamente fare affidamento sul fatto che, per gli impegni assunti a fermo, non sopravvenga alcuna modifica tale da causargli perdite imprevedibili.

Ne consegue che il rischio normalmente assunto dall'operatore economico è quello del margine di oscillazione delle monete nell'ambito dello SME. Viceversa si ha lesione del legittimo affidamento e gli operatori economici debbono essere risarciti qualora il rischio vada oltre detto margine, senza che sia stato adottato alcun provvedimento di compensazione.

In terzo luogo il principio di non discriminazione, sancito dall'art. 40 n. 3, 2° comma del trattato, è trasgredito nel caso in cui non ci si possa valere né della «clausola d'equità» né della prefissazione degli ICM.

La «clausola d'equità» è stata istituita dal regolamento della Commissione 15 aprile 1980 n. 926, relativo all'esenzione dagli importi compensativi monetari in determinati casi (GU L 99, pag. 15). In forza di questo regolamento lo stato membro la cui moneta abbia cambiato valore è autorizzato, a richiesta degli interessati, a non riscuotere gli ICM o la parte corrispondente all'aumento, sulle importazioni o sulle esportazioni effettuate a fronte di contratti conclusi a fermo prima dell'adozione del provvedimento monetario. La discriminazione consiste nel fatto che la normativa comunitaria

non contiene alcuna clausola analoga per il caso in cui gli ICM vengano soppressi o diminuiti a causa della svalutazione del tasso centrale della moneta di pagamento.

Lo stesso ragionamento vale per quanto riguarda la prefissazione degli ICM la quale, contrariamente al principio della preferenza comunitaria, è possibile solo per gli scambi coi paesi terzi, a norma del regolamento 1° febbraio 1978 n. 243 (GU L 37, pag. 5), mentre è esclusa negli scambi fra gli stati membri.

b) La *Commissione* ribatte in primo luogo che il regolamento n. 801/80 è valido, dato che la normativa comunitaria non indica il momento in cui devono entrare in vigore gli ICM che la Commissione deve istituire o modificare, a norma dell'art. 3 del regolamento n. 974/71. In pratica, la Commissione procede nella maggior parte dei casi alla determinazione degli ICM con effetto dal lunedì della settimana seguente a quella in cui il divario è stato accertato, indipendentemente dalla causa della modifica. Questo intervallo serve a consentire alla Commissione, con l'ausilio del comitato di gestione, di procurarsi dei dati attendibili.

Cionondimeno, nei casi in cui si devono temere delle speculazioni, in particolare in seguito alla modifica dei tassi centrali, la Commissione può decidere di dare effetto agli ICM senza aspettare il lunedì seguente. Ciò non è tuttavia accaduto per la svalutazione della lira italiana decisa il 23 marzo 1981. Di conseguenza, anche se la Commissione non avesse congelato gli ICM, questi sarebbero aumentati solo dal 30 marzo 1981.

A parte ciò, la Corte ha ammesso, entro determinati limiti, il «congelamento» degli ICM da parte della Commissione, nelle sentenze 13 giugno 1978 (British Beef Company, 146/77, Racc. pag. 1347) e 14 dicembre 1978 (Shouten, 35/78, Racc. pag. 2543). In questa seconda sentenza essa ha convalidato un regolamento con cui la Commissione aveva congelato gli ICM malgrado la diminuzione delle quotazioni delle sterline inglese ed irlandese, dichiarando che l'art. 3 del regolamento n. 974/71 «può essere interpretato nel senso che i tassi di cambio da prendere in considerazione per stabilire il divario ivi contemplato devono essere valutati in base a criteri economicamente giustificati e che la Commissione aveva quindi la facoltà di non tener conto dei tassi da essa ritenuti non rappresentativi» (punto 36).

La Corte ha quindi ammesso un'interpretazione abbastanza ampia delle norme in fatto di determinazione degli ICM qualora il provvedimento criticato sia stato dettato dall'esigenza di far salvi il più possibile i veri scopi della normativa e di evitare l'applicazione di ICM economicamente inopportuni.

Alla luce di questa giurisprudenza il provvedimento di congelamento di cui trattasi va considerato opportuno e necessario rispetto allo scopo del regolamento n. 974/71. Dalla motivazione di questo regolamento si desume infatti che gli ICM da istituire devono essere limitati agli importi strettamente necessari per compensare l'incidenza sui prezzi dei provvedimenti comunitari e che essi de-

vono essere applicati unicamente nei casi in cui tale incidenza dà luogo ad inconvenienti. Orbene, nel presente caso non è affatto certo che un divario monetario temporaneo, corretto effettivamente qualche giorno dopo, provochi inconvenienti tali da giustificare l'aumento degli ICM solo per qualche giorno. Quest'aumento, anziché conservare le correnti di scambi, avrebbe invece rischiato di fomentare artificialmente delle perturbazioni.

In proposito va rilevato che il livello degli ICM italiani all'importazione sarebbe passato da — 1,7 il 23 marzo a — 7,2 a partire dal 30 marzo, con un aumento del 3,24 %. Il 6 aprile, in seguito all'allineamento parziale del tasso verde italiano sul tasso centrale, gli ICM sarebbero stati fissati a — 1, con una diminuzione dell'8,6 %.

Ciò premesso, l'effetto «meccanico» dell'art. 3 del regolamento n. 974/71 avrebbe causato, nello spazio di due settimane, due adeguamenti in senso contrario. Ciò avrebbe avuto come conseguenza il rischio di manovre speculative e di sviamenti di traffico nonché un'incertezza nelle relazioni commerciali più dannosa per gli operatori e per il buon funzionamento delle organizzazioni comuni che non il corservare immutati gli ICM.

Va del pari osservato che il congelamento rientra nella politica di soppressione graduale o, quanto meno, di stretta limitazione degli ICM. Questa politica è intimamente connessa alla creazione dello SME, al far coincidere i tassi verdi ai tassi centrali ed all'ampliamento delle franchigie per diminuire i divari monetari.

In secondo luogo, la ricorrente non ha provato l'esistenza di una «trasgressione grave» dei principi del legittimo affidamento e di non discriminazione, né di un disconoscimento «manifesto e grave» dei limiti che la Comunità deve osservare nell'esercizio dei suoi poteri (sentenza 25. 5. 1978, Bayerische HNL, 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Racc. pag. 1209, sentenza 5. 12. 1979, Amylum, sopramenzionata).

Per quanto riguarda la tutela del legittimo affidamento, la ricorrente non aveva affatto diritto all'adeguamento immediato degli ICM e, a parte ciò, il provvedimento di cui è causa non era imprevedibile, data la prassi costante della Commissione in caso di modifica imminente dei tassi rappresentativi. Nella sopramenzionata sentenza CNTA la Corte ha affermato che il sistema degli ICM non garantisce ai commercianti l'applicazione continua del sistema, né equivale ad una garanzia di cambio. Se ciò non bastasse, un motivo tassativo d'interesse generale, cioè il buon funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, ostava alla presa in considerazione di eventuali diritti o legittime aspettative.

Non si ha neppure trasgressione del principio di non discriminazione. Il regolamento detto «d'equità» n. 926/80 riguarda infatti unicamente gli operatori

per i quali i provvedimenti monetari implichino un maggior onere all'importazione o all'esportazione, e non riguarda quindi il semplice lucro cessante dovuto alla mancata realizzazione di una speranza d'aumento di un ICM. D'altro canto, il sistema di prefissazione degli ICM in vigore per gli scambi coi paesi terzi (regolamento n. 243/78) non può essere esteso agli scambi intracomunitari, dato che altrimenti gli operatori potrebbero valersi abusivamente della prefissazione a causa del solo fattore monetario.

c) Il *Consiglio* deduce che l'incompletezza dell'atto introduttivo non gli consente d'entrare nel merito. Esso si limita quindi a qualche osservazione ulteriore in proposito.

Quanto all'assunto del ricorrente secondo cui esso non avrebbe adottato provvedimenti compensativi equi, spetta alla Commissione adottare gli opportuni provvedimenti transitori per l'applicazione del regolamento n. 974/71. A parte ciò, la ricorrente non indica il motivo per cui il Consiglio sarebbe obbligato nei suoi confronti ad adottare un provvedimento di carattere generale. Infine, nessuna considerazione giuridica o di opportunità obbliga il Consiglio ad adeguare immediatamente i tassi rappresentativi in campo agricolo, non appena i corsi centrali siano modificati nell'ambito dello SME.

Anche volendo ammettere che l'azione del Consiglio sia in contrasto col diritto comunitario, questa circostanza non basta da sola per attribuire il diritto al risarcimento. Dalla sopramenzionata sentenza Bayerische HNL si desume infatti che anche qualora un atto normativo sia stato dichiarato invalido, il singolo deve sopportare determinati effetti dannosi, qualora l'istituzione di cui trattasi non abbia esorbitato, in modo manifesto e grave, dai propri poteri.

Sul danno

a) La *Unifrex* sostiene che il comportamento delle autorità comunitarie le ha recato un danno complessivo di FF 2 957 276,77. Questa cifra corrisponde alle perdite subite sui contratti conclusi prima della svalutazione della lira ed adempiuti nei due mesi successivi alla svalutazione stessa (dal 23 marzo alla fine del mese di maggio del 1981). Essa è pari alla differenza, meno il rischio di cambio, fra gli ICM teorici — che avrebbero dovuto essere attribuiti se non fosse stato deciso il congelamento e se fosse stata adottata una clausola d'equità —, e gli ICM che sono stati effettivamente corrisposti. Il rischio di cambio deriva dal fatto che gli ICM vengono modificati solo quando il divario monetario di cui all'art. 3 del regolamento n. 974/71 si scosta di almeno un punto dalla percentuale presa in considerazione nella settimana precedente.

La domanda di risarcimento è stata limitata a due mesi, tenuto conto della prassi seguita dalla Commissione di non prendere in considerazione un periodo superiore a due mesi ai fini della «clausola d'equità».

b) La *Commissione* contesta anzitutto che si tratti di un danno speciale. La ri-

corrente non ha inoltre dimostrato il nesso causale fra il danno asserito e il comportamento della Commissione e comunque il «congelamento» degli ICM ha potuto avere conseguenze solo durante il periodo del «congelamento» stesso, cioè dal 30 marzo al 5 aprile 1981.

IV — La fase orale

Le parti hanno svolto difese orali all'udienza del 1° febbraio 1984.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 marzo 1984.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 21 ottobre 1982, la società a responsabilità limitata Unifrex, con sede in Marsannay-la-Côte (Francia), ha proposto, in forza degli artt. 178 e 215, 2° comma del trattato CEE, un ricorso contro il Consiglio e la Commissione, diretto al risarcimento del danno che essa sostiene di aver subito per il fatto che gli importi compensativi monetari (ICM) non erano stati adeguati, nel periodo dal 23 marzo al 5 aprile 1981, alle modifiche dei rapporti monetari e che non era stata effettuata alcuna equa compensazione.

2 La ricorrente esporta prodotti agricoli e in particolare cereali in Italia. Nei contratti che essa stipula con operatori italiani, i prezzi di queste merci sono convenuti in lire, tenendo conto degli ICM da corrispondersi all'atto dell'importazione in Italia.

3 Il 23 marzo 1981, in occasione dell'adeguamento dei corsi centrali in seno al sistema monetario europeo, la lira italiana veniva svalutata del 6 % rispetto alle restanti monete del sistema. Tuttavia, solo con effetto dal 6 aprile 1981 il Consiglio, con regolamento 1° aprile 1981 n. 850, recante modifica del regolamento n. 878/77 relativo ai tassi di cambio d'applicare nel settore agricolo (GU L 90, pag. 1), adeguava i tassi rappresentativi usati nell'ambito della politica agricola comune.

4 È pacifico che la situazione monetaria così creatasi fra il 23 marzo e il 6 aprile 1981 avrebbe dovuto normalmente implicare la modifica degli ICM, a norma dell'art. 3 del regolamento del Consiglio 12 maggio 1971 n. 974,

relativo a taluni provvedimenti congiungurali ad adottarsi nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di taluni stati membri (GU L 106, pag 1). A norma di questa disposizione, se il divario fra i tassi in base al quale vengono calcolati gli ICM, ai sensi dell'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento, si discosta di almeno un punto dalla percentuale presa in considerazione per la determinazione precedente, gli ICM vengono modificati dalla Commissione in relazione dalla modifica del divario.

5 La Commissione lasciava cionondimeno immutati gli ICM per detto periodo. Con regolamento 27 marzo 1981 n. 801, relativo agli importi compensativi e agli importi differenziali (GU L 82, pag 17), essa ha anzi disposto espressamente che gli ICM per la settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981 erano identici a quelli in vigore il 23 marzo 1981. Secondo le motivazioni di questo regolamento, il congelamento di cui trattasi è dovuto, come provvedimento conservativo, all'imminenza di una decisione del Consiglio di modifica dei tassi rappresentativi.

6 Solo con effetto dal 6 aprile, data dell'adeguamento dei tassi rappresentativi, la Commissione, con regolamento 3 aprile 1981 n. 902 (GU L 94, pag. 3) ricalcolava gli ICM tenendo conto della modifica tanto dei tassi centrali, quanto dei tassi rappresentativi sopramenzionati. Per quanto riguarda l'Italia, gli ICM venivano fissati a — 1.

7 Ritenendo che questo modo di procedere fosse in contrasto col diritto comunitario e l'avesse lesa, la ricorrente ha proposto il presente ricorso chiedendo FF 2 957 276,77 come risarcimento.

Sulla ricevibilità

8 Tanto la Commissione quanto il Consiglio hanno sollevato obiezioni circa la ricevibilità del ricorso.

9 La Commissione sostiene che il ricorso è irricevibile, dato che la ricorrente avrebbe potuto ottenere il risarcimento dell'asserito danno rivolgendosi ai giudici nazionali. Essa avrebbe infatti potuto proporre dinanzi ai giudici amministrativi francesi un ricorso d'annullamento diretto contro la decisione con cui l'Onic ha applicato nei suoi confronti gli ICM di cui trattasi. Una lite del genere avrebbe potuto dar luogo ad un procedimento pregiudiziale a norma dell'art. 177 del trattato e consentire quindi alla Corte di accertare la validità delle disposizioni dei regolamenti di cui è causa.

10 La ricorrente sostiene invece che il ricorso di danni è un'azione indipendente da quelle di diritto nazionale. Del resto, essa non potrebbe esperire alcuna azione di diritto nazionale atta a giovarle, dato che il ricorso d'annullamento non potrebbe risolversi nell'attribuzione di un ICM d'importo superiore.

11 Secondo la costante giurisprudenza l'azione di danni, a norma degli artt. 178 e 215 del trattato, è stata istituita come azione autonoma, dotata di una funzione particolare nell'ambito del sistema dei rimedi giuridici e subordinata a condizioni di esperimento concepite in vista del suo specifico oggetto. Essa va cionondimeno valutata tenendo conto del sistema complessivo di tutela giurisdizionale dei singoli istituito dal trattato. 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.

12 Non è questo il nostro caso. Dalle dichiarazioni della ricorrente, non contraddette dalla Commissione, si desume che il ricorso d'annullamento proposto dinanzi ai giudici amministrativi nazionali non potrebbe, nel presente caso, garantire in modo efficace la tutela della ricorrente. Anche nel caso infatti in cui la normativa comunitaria fosse dichiarata invalida da una sentenza pregiudiziale della Corte pronunziata nell'ambito di una causa del genere e il provvedimento nazionale fosse annullato, tale annullamento non

potrebbe implicare per le autorità nazionali l'obbligo di attribuire alla ricorrente degli ICM di importo superiore, senza il previo intervento del legislatore comunitario.

13 Stando così le cose, l'eccezione della Commissione non può essere accolta.

14 Il Consiglio, dal canto suo, sostiene che il ricorso è irricevibile per il fatto che l'atto introduttivo, contrariamente a quanto dispone l'art. 38 § 1 c) del regolamento di procedura, non indica l'oggetto della lite in modo sufficientemente chiaro né espone, neppure in modo sommario, i mezzi dedotti, per quanto riguarda la trasgressione assertivamente commessa dal Consiglio.

15 Tuttavia, gli antefatti esposti nell'atto introduttivo come pure le precisazioni fornite in corso di causa mostrano chiaramente che la ricorrente fa carico al Consiglio di non aver adottato immediatamente provvedimenti opportuni per compensare le modifiche monetarie avvenue il 23 marzo 1981. Ciò premesso, il Consiglio poteva utilmente esprimersi sul merito della causa, come ha del resto fatto nelle sue osservazioni, e la Corte può esercitare il proprio sindacato.

16 L'eccezione del Consiglio va quindi del pari respinta.

Nel merito

17 Secondo la ricorrente, la responsabilità extracontrattuale della Comunità sarebbe dovuta al fatto che la Commissione non ha modificato gli ICM, per il periodo 23 marzo - 5 aprile 1981, mentre il Consiglio ha adeguato i tassi rappresentativi solo con effetto dal 6 aprile 1981. Questo modo di procedere delle istituzioni sarebbe in contrasto col regolamento di base n. 974/71, sopramenzionato, e trasgredirebbe i principi del legittimo affidamento e di non discriminazione.

18 La ricorrente deduce in primo luogo che l'omissione di adottare immediatamente gli ICM alla situazione monetaria derivante dall'adeguamento dei tassi tassi centrali, deciso il 23 marzo 1981, trasgredisce l'art. 3 del regolamento n. 974/71, in forza del quale gli ICM vengono modificati, in relazione al

mutamento del divario monetario che serve come base per il calcolo degli ICM stessi, qualora detto divario si scosti di almeno un punto dalla percentuale presa in considerazione per la determinazione precedente.

19 In proposito va rilevato che detta disposizione, benché imponga alla Commissione l'obbligo di procedere alla modifica degli ICM, una volta che ne ricorrano i presupposti, lascia tuttavia un certo margine discrezionale nella scelta del momento dell'entrata in vigore delle modifiche.

20 Ciò si desume dalla lettera come pure dallo scopo del regolamento n. 974/71. Dato che l'art. 3 di questo regolamento non indica alcun termine entro il quale deve essere effettuata la modifica degli ICM, si deve ritenere che questa modifica può non essere istantanea e che la Commissione dispone di un certo termine inteso a consentirle di adottare la propria decisione in base ai dati più attendibili. In pratica, come si desume dalle osservazioni della Commissione, questa ha proceduto, in via generale, alla nuova determinazione degli ICM con effetto dal lunedì della settimana seguente a quella in cui è accaduto l'evento monetario. Questa data sarebbe stata nel nostro caso il 30 marzo 1983.

21 A ciò si aggiunge che una decisione del Consiglio per l'adeguamento dei tassi rappresentativi era imminente e che un regolamento all'uopo è effettivamente entrato in vigore il 6 aprile 1981, cioè due settimane dopo la modifica dei tassi centrali.

22 Come la Corte ha reiteratamente affermato, per la prima volta nella sentenza 24 ottobre 1983 (Balkan, 5/73, Racc. pag. 1091), l'istituzione degli importi compensativi tende alla conservazione di prezzi unici, fondamento dell'organizzazione attuale dei mercati, onde evitare la disorganizzazione del sistema dei prezzi d'intervento e far salve la correnti normali dei prodotti agricoli tanto fra gli stati membri, quanto coi paesi terzi. Gli ICM non possono quindi essere applicati se non nel caso in cui i provvedimenti monetari implicherebbero delle perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli.

23 Questo scopo sarebbe stato compromesso e l'efficacia pratica della normativa del Consiglio sarebbe venuta meno se la Commissione avesse adeguato gli ICM durante il breve periodo intercorso fra la modifica dei tassi centrali e l'adeguamento dei tassi rappresentativi. In questo caso, come la Commissione ha mostrato nelle sue osservazioni, il livello degli ICM all'importazione in Italia sarebbe passato da — 1,7, livello in vigore il 23 marzo, a — 7,2 a partire da questa data, per passare poi a — 1 con effetto dal 6 aprile 1981, in seguito all'allineamento parziale dei tassi rappresentativi della lira sul suo tasso centrale. Orbene, un andamento del genere non sarebbe stato atto a far salve le correnti di scambi, ma avrebbe invece rischiato di creare artificialmente delle perturbazioni, causando dei movimenti speculativi e, di conseguenza, delle distorsioni delle correnti commerciali.

24 Ciò premesso, il mezzo relativo alla trasgressione del regolamento n. 974/71 va respinto.

25 La ricorrente deduce poi l'esistenza di una trasgressione del principio del legittimo affidamento, principio generale del diritto comunitario. Questo principio sarebbe stato trasgredito giacché, contrariamente alla prassi costante, gli ICM non sarebbero stati adeguati tempestivamente alle variazioni della parità della lira.

26 In proposito va osservato in primo luogo, come la Corte ha già detto nella sentenza 15 maggio 1975 sopramenzionata, che il regime degli ICM non può essere considerato equivalente ad una garanzia per gli operatori economici contro i rischi di modifica dei corsi di cambio. A ciò si aggiunge che nel nostro caso, come gli operatori economici interessati non potevano ignorare, erano in corso negoziati in seno al Consiglio per l'adeguamento dei tassi rappresentativi, onde evitare l'aumento degli ICM, e che il regolamento della Commissione n. 801/81, che ha congelato gli ICM nella settimana dal 30 marzo al 5 aprile 1981, è stato adottato proprio in attesa di un'imminente decisione del Consiglio in tal senso, come si desume del resto dalla motivazione del regolamento stesso.

27 Stando così le cose, la ricorrente non poteva legittimamente aspettarsi che gli ICM fossero modificati prima che il Consiglio avesse adeguato i tassi rappresentativi. Il mezzo va quindi del pari disatteso.

28 La ricorrente lamenta infine la trasgressione del principio di non discriminazione, principio sancito dall'art. 40 n. 3, 2° comma del trattato, deducendo che il legislatore comunitario non ha istituito una «clausola d'equità» per i casi come quello in esame e non ha contemplato la possibilità della prefissazione degli ICM negli scambi intracomunitari.

29 Essa precisa in proposito che, nel caso di un provvedimento monetario che implichi l'aumento degli ICM, lo stato membro di cui trattasi è autorizzato a non riscuotere gli ICM o la parte corrispondente all'aumento, sulle importazioni o sulle esportazioni realizzate in forza di contratti conclusi a fermo prima dell'adozione del provvedimento monetario, a norma del regolamento della Commissione 15 aprile 1980 n. 926/80, relativo all'esonero 36 dell'applicazione degli importi compensativi monetari in determinati casi (GU L 99, pag. 15). Viceversa, nessuna clausola d'equità analoga sarebbe contemplata per il caso in cui gli ICM siano diminuiti o soppressi a causa della svalutazione della moneta di pagamento. D'altro canto, mentre la prefissazione degli ICM è ammessa negli scambi coi paesi terzi, in forza del regolamento della Commissione 1° febbraio 1978 n. 243, che istituisce la fissazione anticipata degli importi compensativi monetari (GU L 37, pag. 5), la stessa possibilità non sussisterebbe per quanto riguarda gli scambi fra gli stati membri.

30 Come la Corte ha più volte affermato, da ultimo nella sentenza 15 luglio 1982 (Edeka, 245/81, Racc. pag. 2745), il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40 n. 3, 2° comma del trattato non è che l'espressione specifica del principio generale d'uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario. Il principio vuole che le situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso a meno che la differenza sia obiettivamente giustificata.

31 La Commissione ha dedotto in proposito che la clausola d'equità era stata istituita in via eccezionale, per attenuare le conseguenze del maggior onere finanziario gravante sugli operatori all'importazione o all'esportazione. Non

si può equiparare a questo caso il caso del semplice lucro cessante dovuto alla mancata realizzazione di una speranza di aumento degli ICM. D'altra parte, il sistema di prefissazione degli ICM per gli scambi coi paesi terzi, il quale implica del pari la prefissazione delle restituzioni, non può essere esteso agli scambi intracomunitari se non si vuol correre il rischio che gli operatori ricorrano abusivamente alla prefissazione in considerazione del solo fattore monetario.

32 Date le circostanze, non si può far carico alla Commissione di aver agito arbitrariamente riservando alle situazioni di cui trattasi un trattamento diverso.

33 Questo mezzo va quindi del pari respinto.

34 Dato che nessuno dei mezzi della ricorrente è stato accolto, il presente ricorso va respinto.

Sulle spese

35 A norma dell'art. 69 § 2 del regolmento di procedura, la parte soccombente è condannata alla spese, se ne è stata fatta domanda.

36 La ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

dichiara e statuisce:

1° **Il ricorso è respinto.**

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 12 aprile 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della quinta sezione

Y. Galmot

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 14 MARZO 1984

Signor presidente,
signori giudici,

1. Siete chiamati a pronunciarvi su una domanda di risarcimento dei danni proposta contro il Consiglio e la Commissione da un'impresa francese che opera nel mercato internazionale dei cereali. All'origine della lite è un regolamento della Commissione che congelò temporaneamente gli importi compensativi monetari (ICM) nonostante la lira si fosse svalutata: secondo l'attrice, questo congelamento si risolse in una perdita economica perché alla riduzione dei prezzi determinata dalla svalutazione non si accompagnò un aumento proporzionale degli ICM. Il tema propostovi sta dunque nello stabilire se o in quali limiti la Commissione possa congelare gli ICM quando le parità di cambio sono soggette a variazioni che, di norma, comportano il loro tempestivo adeguamento.

La società a responsabilità limitata Unifrex, con sede in Francia, esporta verso l'Italia prodotti agricoli e in particolare cereali. Nei contratti che stipula con gli operatori italiani i prezzi di tali merci sono pattuiti in lire. Alla Unifrex gli ICM sono versati direttamente dall'Onic, il competente organismo francese. È infatti previsto (articolo 2 bis regolamento 12 maggio 1971, n. 974, modificato con regolamento 30 aprile 1973,