Nella causa 217/81,

COMPAGNIE INTERAGRA SA, con sede in Parigi 16°, 152, avenue de Malakoff, rappresentata dal suo direttore generale, Gustave Grandin, con gli avvocati X. de Roux e C. H. Léger, del foro di Parigi, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal membro dell'ufficio legale F. Lamoureux, in qualità d'agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. O. Montalto, membro dell'ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

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

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori: A. Touffait, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le conclusioni e i mezzi delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Gli antefatti

Col regolamento 13 novembre 1980, n. 2943, che fissa le restituzioni all'esportazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU L 305, pag. 27), la Commissione fissava anticipatamente le restituzioni all'esportazione di burro nell'URSS da effettuarsi dopo il 1° gennaio 1981 in un importo compreso fra i 113,41 e i 197,00 ECU/q.le, secondo il tenore, in peso, di grassi.

Lo stesso 13 novembre, l'ente sovietico VO Prodintorg, di Mosca, proponeva alla ricorrente di partecipare alla gara internazionale d'appalto per la consegna di 100 000 tonnellate di burro e 15 000 tonnellate di «butter oil» nel periodo gennaio 1981 - febbraio 1982. Le offerte dovevano pervenire alla Prodintorg entro il 25 novembre 1980 e restavano vincolanti sino al 5 dicembre 1980.

Il 17 novembre 1980, la Interagra presentava un'offerta per 25 000 tonnellate di burro, basandosi sulle restituzioni già stabilite dal regolamento della Commissione n. 2943/80. Il medesimo giorno la ricorrente chiedeva al FORMA il titolo di fissazione anticipata per 25 000 tonnellate di burro, specificando che la domanda andava esaminata nell'ambito dell'appalto del VO Prodintorg.

Il 19 novembre 1980 la ricorrente accettava, a richiesta dell'ente sovietico, di prorogare la validità dell'offerta sino al 20 dicembre 1980.

Il 20 novembre 1980 entrava in vigore il regolamento della Commissione 19 novembre 1980, n. 2993, recante sospensione temporanea della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione di burro e di «butter oil» (GU L 310, pag. 18). Tale regolamento prevedeva la sospensione sino al 27 novembre 1980; detta sospensione veniva poi prorogata sino all'11 dicembre 1980 dal regolamento della Commissione 28 novembre 1980, n. 3070 (GU L 322, pag. 27). L'11 dicembre 1980, la Commissione adottava il primo di una serie di regolamenti che fissano le restituzioni all'esportazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (regolamento n. 3218/80, GU L 334, pag. 18), che non contengono più alcuna fissazione di restituzioni all'esportazione di burro nell'URSS.

Contemporaneamente all'adozione (19 novembre 1980) del regolamento n. 2993/80, che sospendeva la fissazione anticipata delle restrizioni all'esportazione di burro e di butter oil, la Commissione inviava a tutti gli enti nazionali d'intervento un telegramma in cui precisava che le domande di titoli d'esportazione presentate a far data del 17 novembre 1980 erano divenute, in forza

dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, prive d'oggetto e andavano respinte. In seguito alla richiesta di conferma del FORMA, del 21 novembre 1980, la Commissione confermava la sua interpretazione nel telex del 27 novembre.

Il 28 novembre 1980, il FORMA comunicava alla recorrente che, vista la sospensione della fissazione anticipata disposta dalla Commissione delle Comunità europee per il periodo 20-27 novembre, le domande di titoli presentate a far data dal 17 novembre erano divenute prive d'oggetto.

La proroga della sospensione fino al 12 dicembre 1980 e la scomparsa nei successivi regolamenti di qualsiasi fissazione di restituzioni all'esportazione di burro nell'URSS impedivano alla Interagra di fruire di qualsiasi restituzione per l'offerta fatta al Prodintorg il 17 novembre 1980.

Il 10 dicembre 1980, il Prodintorg accettava l'offerta dell'Interagra per un quantitativo di 25 000 tonnellate. L'ente sovietico, rifiutandosi di ritenere che l'impossibilità per la ricorrente di fruire delle restituzioni sulle quali faceva affidamento fosse un motivo di forza maggiore atto a liberarla dagli obblighi assunti, il 7 gennaio 1981 la costituiva in mora per l'adempimento dell'obbligazione di fornire 25 000 tonnellate di burro. Con lettera 17 marzo 1981, l'ente sovietico informava la ricorrente che, stante il suo inadempimento, aveva dovuto procurarsi altrove 25 000 tonnellate di burro ad un prezzo più elevato e le chiedeva il risarcimento del danno subito.

La ricorrente sostiene che non vi è dubbio che, a norma sia del diritto amministrativo francese, sia di quello sovietico, essa aveva assunto un'obbligazione nei confronti del Prodintorg sin dal momento della consegna dell'offerta in seguito alla gara d'appalto internazionale e che pertanto essa è tenuta a risarcire la controparte del danno subito a causa dell'inadempimento.

La Interagra sostiene che la responsabilità del danno derivatole dall'obbligo di risarcimento e il danno morale e commerciale causato dall'inadempimento del contratto sono a carico della Commissione.

II — La fase scritta del procedimento

Con atto registrato nella cancelleria della Corte il 20 luglio 1981, la ricorrente, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, ha proposto contro la Commissione delle Comunità europee un ricorso per danni.

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

Con ordinanza 20 gennaio 1982, la Corte, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa alla Terza Sezione.

III — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare e statuire che indebitamente le è stata rifiutata la restituzione contemplata dal regolamento

13 novembre 1980, n. 2943, alla quale aveva diritto;

— dichiarare e statuire che il danno da essa subito a causa di ciò ammonta a FF 61 956 250;

— dichiarare e statuire che nella questione è implicata la responsabilità della Commissione, poiché il FORMA ha in questo caso operato solo come tramite ed ha agito sulla scorta del regolamento e delle istruzioni della Commissione;

— dichiarare e statuire che il regolamento della Commissione 19 novembre 1980, n. 2993, viola il principio dell'affidamento legittimo degli amministrati.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e, in subordine, respingerlo;

— condannare la ricorrente alle spese.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti nel procedimento scritto

A — Sulla ricevibilità

Secondo la *ricorrente,* mentre il rifiuto di concederle l'agevolazione delle restituzioni all'esportazione le è stato ritualmente comunicato dal FORMA, è l'atteggiamento della Commissione, concretatosi sia nel regolamento n. 2993/80, sia nelle istruzioni date agli enti nazionali in merito al rigetto delle domande di titoli d'esportazione, quello che ha determinato il pregiudizio da lei subito. L'azione di danni, in quanto esperita direttamente nei confronti della Commissione, è pertanto ricevibile.

Secondo la *Commissione,* la decisione di rigettare le domande di titoli d'esportazione è stata adottata dall'ente francese d'intervento, il FORMA, nell'esercizio della sua facoltà di applicare, sotto la sua responsabilità, la normativa comunitaria agricola. È giurisprudenza assolutamente costante che gli interessati possono impugnare dinanzi al giudice nazionale le decisioni degli enti d'intervento in attuazione della normativa comunitaria e — occorrendo — spetta al giudice adito sottoporre alla Corte di giustizia le questioni pregiudiziali sull'interpretazione e la validità di detta normativa. La ricorrente non può eludere la ripartizione delle competenze fra la Corte di giustizia e i giudici nazionali proponendo dinanzi alla Corte di giustizia un ricorso per danni basato, in realtà, sulla pretesa illegittimità di un atto dell'amministrazione nazionale, che poteva essere impugnato dinanzi al giudice nazionale competente. A questo proposito la Commissione fa richiamo alle sentenze della Corte 5 dicembre 1979, cause riunite 116 e 124/77, *Amylum* (Racc. 1979, pag. 3560) et 12 dicembre 1979, causa 12/79, *Wagner* (Racc. 1979, pag. 3671).

I telex inviati dalla Commissione il 17 e il 27 novembre 1980 al FORMA non hanno carattere normativo. Essi provengono dai servizi della Commissione, non possono impegnare la responsabilità della stessa come istituzione e costituiscono dichiarazioni e comunicazioni d'informazioni che non sono affatto vincolanti, in quanto tali, per gli enti d'intervento. I due suddetti telex sono dello stesso tipo di quello in questione nella causa *Sucrimex,* sentenza 27 marzo 1980, causa 133/79 (Racc. 1980, pag. 1299), di cui la

Corte non ha ritenuto fosse responsabile la Comunità.

Nella replica, la *Interagra* specifica che, contemporaneamente al procedimento pendente dinanzi alla Corte, essa ha proposto, dinanzi al Tribunal administratif di Parigi, un ricorso per eccesso di potere diretto all'annullamento della decisione di rigetto della domanda del titolo d'esportazione, decisione adottata dal FORMA trasgredendo il regolamento n. 2044/75. Il ricorso proposto dinanzi alla Corte non verte sulla validità delle decisioni prese dall'ente nazionale incaricato dell'attuazione di certi provvedimenti nell'ambito della politica agricola, ma investe direttamente la responsabilità della Commissione e la validità degli atti del FORMA, direttamente determinati dal comportamento della Commissione. Non possono quindi essere applicati i principi della sentenza *Wagner*. Neppure i principi enunciati nella sentenza *Amylum* ostano alla ricevibilità del ricorso, poiché la ricorrente non contesta il regolamento n. 2993/80 e neppure una disposizione ritenuta illegittima, ma il comportamento della Commissione che le ha arrecato danno. Detto comportamento comprendeva vere e proprie ingiunzioni della Commissione al FORMA. Risulta infatti dalla prima parte del telex 21 novembre 1980 del FORMA alla direzione generale dell' agricoltura che esso riteneva che i diritti della ricorrente non potessero essere inficiati dalla sospensione della fissazione anticipata disposta dal regolamento n. 2993/80. Poiché la Commissione aveva sostenuto il contrario nel telex di risposta del 27 novembre, il FORMA il 28 novembre aveva comunicato alla ricorrente che non era possibile dar corso alla sua domanda di titolo d'esportazione. Non si tratta pertanto di un cambiamento nel modo di vedere del FORMA, ma della pura e semplice applicazione ad opera dello stesso delle istruzioni della Commissione. Il FORMA si considera peraltro vincolato alle interpretazioni date dalla Commissione alla normativa comunitaria, non foss'altro per i rischi economici che comporterebbero per esso i procedimenti del FEAOG in caso di applicazione inesatta. Ciò è espressamente ammesso nella replica del FORMA dinanzi al Tribunal administratif di Parigi a seguito del ricorso per eccesso di potere proposto dalla ricorrente contro la sua decisione.

Il telex inviato il 27 novembre dal direttore generale dell'agricoltura al FORMA era assolutamente esplicito. Esso non lasciava alcun margine discrezionale e non specificava che il parere in esso contenuto valeva solo come indicazione. Tale telex ha quindi direttamente e immediatamente determinato il rigetto della domanda di titolo d'esportazione della ricorrente.

Nella controreplica, la *Commissione* tiene ferme le obiezioni in merito alla ricevibilità del ricorso. Infatti, il vero scopo del ricorso è di far sindacare dalla Corte la validità della decisione adottata da un ente nazionale d'intervento nell'attuazione della politica agricola comune. Tale decisione dell'ente nazionale non era l'espressione di ingiunzioni della Commissione al FORMA. Il telex del FORMA 27 novembre 1980 si limita in-

fatti ad accennare la posizione della ricorrente che induceva il FORMA, con detto telex, a chiedere conferma alla Commissione dell'interpretazione delle norme di diritto comunitario in materia da essa seguita dal 1977. È quindi sbagliato dire che la Commissione ha costretto il FORMA a cambiare parere. In merito alla tesi secondo cui gli organi nazionali non hanno alcun margine discrezionale nell'applicare le disposizioni comunitarie, dati i rischi economici che comporta l'inesatta applicazione delle stesse, la Commissione eccepisce che essa non è stata accolta nella causa *Sucrimex* e che, comunque, non è esatto sostenere che gli organi nazionali siano paralizzati dal timore che il FEAOG rifiuti di accollarsi le spese relative ad una applicazione del diritto comunitario non conforme ai pareri della Commissione.

B — Nel merito

1. Sull'interpretazione del regolamento della Commissione 25 luglio 1975, n. 2044 (GU L 213, pag. 15)

La *Interagra* sostiene che l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, il quale dispone, in particolare per il burro, che il titolo d'esportazione è rilasciato solo il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda, sempreché nel frattempo non siano state adottate misure particolari, non trova applicazione nel caso di esportazioni da effettuarsi in esito ad una gara d'appalto indetta nel paese terzo importatore. Ciò risulta dall'art. 6 dello stesso regolamento n. 2044/75, il quale prevede che, in un caso del genere, il titolo d'esportazione «è valido dalla data del rilascio, ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 193/75» il quale a sua volta dispone che «ai fini della determinazione della loro durata di validità, i titoli si considerano rilasciati il giorno di presentazione della relativa domanda, giorno che viene incluso nel periodo di validità». Il trattamento speciale previsto per gli appalti è giustificato dalle caratteristiche proprie dell'appalto stesso, che fanno sì che l'appaltatore deve procedere in fretta e che la sua offerta è vincolante per quanto riguarda il contenuto della stessa. Le istruzioni date dalla Commissione al FORMA e in base alle quali questo ha dichiarato prive d'oggetto le domande di titolo d'esportazione hanno introdotto un'interpretazione nuova ed ingiustificata della normativa comunitaria, diretta ad applicare a tutte le domande di titoli d'esportazione, comprese quelle presentate nel contesto di appalti indetti in un paese terzo importatore, l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75.

L'interpretazione che la Commissione si è sforzata d'imporre al FORMA è stata da allora realizzata mediante la modifica del regolamento n. 2044/75 ad opera del regolamento della Commissione 4 dicembre 1980, n. 3137 (GU L 329, pag. 20). Tale modifica successiva alla data di presentazione della domanda non può tuttavia influire in alcun modo sui diritti che derivano alla ricorrente dalla normativa in vigore al momento del deposito della domanda del titolo d'esportazione.

Inoltre non si può intendere quanto disposto dall'art. 6 del regolamento n. 2044/75 come determinazione della sola data iniziale di validità del titolo rilasciato, mentre la data di rilascio resta determinata dall'art. 3, n. 3, dello stesso regolamento. Infatti, l'art. 19 del regola-

mento n. 193/73, che stabilisce le condizioni di rilascio dei titoli richiesti per una gara indetta in un paese terzo, dispone che questi sono rilasciati solo dopo che il richiedente è stato dichiarato aggiudicatario, il che rende impossibile applicare l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, ai sensi del quale il titolo è rilasciato il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda.

alle altre domande, questa si colloca successivamente alla scadenza del periodo d'attesa di cinque giorni e consiste nel fatto che la sospensione, che intervenga in attesa dell'esito della gara, dopo lo scadere tel termine suddetto, non può più influire su tali richieste, anche se sono ancora pendenti al momento della sospensione o se non è stato ancora materialmente rilasciato il titolo.

Secondo la *Commissione,* il mezzo dedotto dalla ricorrente contro l'interpretazione del regolamento n. 2044/75 da essa sostenuta nasce dalla confusione fra la data di rilascio del titolo e il periodo di validità dello stesso. L'art. 6 del regolamento n. 2044/75 riguarda esclusivamente la determinazione del periodo di validità del titolo e non può evitare che le domande siano respinte, a norma dell'art. 3, n. 3, se, nel termine dei cinque giorni successivi alla loro presentazione, la Commissione sospende la fissazione anticipata della restituzione. Per quanto riguarda il regolamento della Commissione n. 3137/80, esso è rivolto a chiarire la portata della 17ª modifica del regolamento n. 2044/75 introdotta dal regolamento della Commissione n. 3105/80 (GU L 312, pag. 24), il quale riduce il periodo di validità dei titoli rilasciati in caso di appalto. Non si può peraltro interpretare il regolamento n. 3137/80 nel senso che esso estenda il periodo d'attesa dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 alle domande di titoli presentate per un appalto, poiché il suddetto periodo è stato applicato a siffatte domande sin dal momento in cui è stato introdotto dal regolamento 2 marzo 1977, n. 453 (GU L 58, pag. 21), il sistema di controllo delle fissazioni anticipate. Sebbene le richieste di titoli presentate nel contesto di gare d'appalto presentino effettivamente una particolarità rispetto

2. Sulla violazione del principio del legittimo affidamento

Secondo la *ricorrente,* il regolamento della Commissione n. 2993/80, sospendendo drasticamente la fissazione delle restituzioni all'esportazione di burro nell'URSS, ha leso l'affidamento legittimo degli operatori economici nella conessione delle dette restituzioni, affidamento in base al quale tali operatori avevano motivo di fare offerte vincolanti all'ente sovietico Prodintorg. Certo, la ricorrente riconosce alla Commissione il diritto di disporre di un ampio margine discrezionale in questa materia, ma ciò non giustifica il disconoscimento degli interessi legittimi degli operatori economici che hanno assunto impegni in considerazione della politica ponderata e chiaramente espressa dalla Commissione. A questo proposito, per la maggior parte del 1980 la Commissione ha svolto, per quanto riguarda l'esportazione di burro nell'URSS, una politica restrittiva, che ha tuttavia già suscitato le critiche del Parlamento; il 23 ottobre 1980, essa ha ristabilito il livello di restituzione a 160 ECU/q.le per tutte le destinazioni,

URSS compresa; questa decisione è stata sospesa l'11 novembre 1980, in particolare per la quantità di domande di fissazione anticipata, ed è stata infine ripristinata il 14 novembre 1980, riducendo però la restituzione a 150 ECU/q.le. Pertanto, il 14 novembre 1980, la Commissione conosceva perfettamente la situazione del mercato, la possibilità, o anche la probabilità, di domande relative a grandi quantitative destinati all'URSS e le reazioni sfavorevoli del Parlamento europeo. L'adozione del regolamento n. 2993/80 non può quindi spiegarsi con un'improvvisa modifica del mercato determinata dall'affluenza insolitamente elevata di richiesta di titoli, in quanto le domande di fissazione riguardavano consegne effettuate nel 1981, periodo per il quale sarebbe stato, in quel momento, manifestamente impossibile valutare se sarebbe stato superato il livello degli scambi tradizionali. Il regolamento n. 2993/80 nasce da una richiesta di discussione urgente presentata al Parlamento europeo, il 18 novembre 1980, da una trentina dei suoi membri. Per tener conto di questo fatto la Commissione ha modificato la sua politica, anzitutto sospendendo col regolamento n. 2993/80, indi cessando di corrispondere le restituzioni per le esportazioni di burro nell'URSS.

Inoltre, anche ammettendo che la situazione del mercato abbia giustificato i provvedimenti della Commissione, questa avrebbe dovuto cercare il modo di limitare i quantitativi esportati con prefissazione o di ridurre l'importo della restituzione, soluzione che avrebbe comportato un danno minore e, forse, sopportabile per gli operatori interessati.

Contro la tesi relativa alla violazione del principio dell'affidamento legittimo, la *Commissione* deduce, anzitutto, che la ricorrente, al momento della domanda, non aveva acquistato alcun diritto alla restituzione all'esportazione. Tale diritto può venir acquistato solo il quinto giorno lavorativo successivo alla presentazione della domanda, come precisa l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, non essendo previsto alcun regime particolare per le domande di titoli nell'ambito di gare d'appalto indette in paesi terzi. Il provvedimento di sospensione era poi del tutto prevedibile. La Commissione non ha infatti mai nascosto la propria volontà di giungere al controllo più rigoroso possibile delle esportazioni, per non procurare agli operatori economici vantaggi ingiustificati, a scapito del bilancio della Comunità. Era quindi ragionevolmente prevedibile, tenuto conto del sostanzioso profitto che gli operatori si ripromettevano di trarre dall'importante gara d'appalto indetta il 13 novembre 1980 dal Prodintorg, che si avessero manovre speculative e che quindi intervenisse un provvedimento di sospensione della prefissazione. Tanto più che la stessa cosa era avvenuta per il regolamento n. 2697/80, che fissava già delle restituzioni che dovevano valere dal 1° gennaio 1981 e che aveva dovuto essere sospeso per il periodo 12-14 novembre 1980 (regolamento n. 2913/80, GU L 302, pag. 17).

Comunque sussisteva un interesse pubblico perentorio che giustificava il provvedimento di sospensione adottato. Vi sono state infatti massicce domande di titoli d'esportazione di burro atte a creare

una grave minaccia per l'equilibrio del mercato. Fra il 17 e il 19 novembre 1980 tali domande hanno infatti raggiunto le 352 555 tonnellate, il che significava che le restituzioni, pur fissate al ribasso, erano troppo alte e che la realizzazione di esportazioni così rilevanti poteva compromettere l'equilibrio del mercato. Il successivo sviluppo della situazione globale del mercato ha d'altra parte dimostrato la fondatezza della prudenza della Commissione, poiché, nell'anno 1981, le scorte di burro sono diminuite in misura rilevante, tanto che se si fossero dovuti adempiere i contratti d'esportazione per complessive 100 000 tonnellate nei primi mesi del 1981, vi sarebbe stato in primavera un momentaneo deficit nella Comunità, tale da impedirle di mantenere i rapporti coi clienti tradizionali. La Commissione si è quindi valsa, a tempo debito, del suo potere discrezionale. Non ha in tal modo commesso illeciti né errori manifesti di cui la Comunità debba rispondere.

Infine, non vi è nesso causale fra il preteso danno e l'operato della Comunità. La causa del danno consiste nel fatto che l'Interagra, prima di impegnarsi irrevocabilmente a consegnare 25 000 tonnellate di burro, non ha aspettato lo scadere del termine di 5 giorni di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, sebbene potesse partecipare alla gara d'appalto una volta scaduto detto termine.

Nella replica la *ricorrente,* sostenendo che va applicato nel suo caso (per i motivi esposti sub 1) l'art. 6 e non l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, conclude per l'esistenza, a suo favore, di un diritto quesito incontestabile ad ottenere i titoli d'esportazione con prefissazione delle restituzioni nel momento in cui fornisca la prova della sua qualità di aggiudicataria. In merito alla prevedibilità del provvedimento, sebbene nel 1980 vi fossero già stati tre periodi di sospensione delle prefissazioni (12 gennaio - 15 febbraio, 13-15 maggio e 12-14 novembre), questi erano distanziati di vari mesi gli uni dagli altri ed era pertanto poco prevedibile che cinque soli giorni dopo aver modificato l'aliquota delle restituzioni ed averla adeguata al mercato, la Commissione sospendesse di nuovo le prefissazioni. Tanto più che in occasione di una gara d'appalto non è possibile alcuna manovra speculativa, poiché ogni offerente determina irrevocabilmente il prezzo e la quantità offerta, mentre l'acquirente stabilisce anticipatamente la quantità complessiva di burro che vuole acquistare.

Circa l'esistenza di un interesse pubblico perentorio, la domanda complessiva reale di burro ammontava, per il 17, 18 e 19 novembre, a 193 000 tonnellate, di cui 127 000 tonnellate per le gare d'appalto. Poiché, peraltro, le vendite su aggiudicazione non implicano l'immediata uscita del burro dalla Comunità e poiché, ad esempio, per il Prodintorg le consegne sarebbero state scaglionate dal gennaio 1981 al febbraio 1982, la Commissione non può sostenere che quantitativi molto rilevanti di burro sarebbero usciti dalla Comunità nei primi mesi del 1981. Inoltre, per quanto riguarda le riserve, la ci-

fra fornita dalla Commissione (320 000 tonnellate) va raffrontata al minimo accettabile di 120 000 tonnellate, l'equivalente cioè di un mese di consumo. Riserve minori non hanno tuttavia impedito alla Commissione, nel 1973, di prendere in considerazione la vendita di 200 000 tonnellate di burro all'URSS. La Commissione non poteva neppure essere colta di sorpresa dalla gara d'appalto del Prodintorg per 100 000 tonnellate di burro, poiché l'URSS aveva già importato negli anni precedenti quantitativi analoghi, cioè 135 000 tonnellate nel 1979, 150 000 tonnellate nel 1980. L'URSS è poi una cliente tradizionale della Comunità e la Commissione non può invocare la necessità di tutelare le relazioni con clienti del genere per giustificare la sospensione delle restituzioni all'esportazione in detto paese. Concludendo, il regolamento n. 2993/80 è stato adottato, su pressione del Parlamento europeo, per motivi che non avevano nulla di tecnico.

Per quanto riguarda la sussistenza di un interesse pubblico perentorio, le consegne al Prodintorg non sarebbero necessariamente state scaglionate dal gennaio 1981 al febbraio 1982. Dai contratti stipulati dal suddetto ente, ed in particolare da quello concluso con l'Interagra, si desume che la maggior parte delle consegne andava effettuata dal gennaio al maggio del 1981. Anche la domanda complessiva reale di burro per l'esportazione, che ammontava, nel novembre 1980, quanto meno a 198 534 tonnellate e non a 193 000 tonnellate, come sostenuto dalla ricorrente, rischiava di creare gravi squilibri sul mercato, mentre le giacenze di burro, già in diminuzione, dovevano, nel marzo del 1981, ridursi a 45 000 tonnellate. La situazione non poteva essere confrontata con quella del 1973, poiché nel novembre del 1980 le giacenze erano comunque inferiori a quelle del maggio 1973. In merito al carattere di «cliente tradizionale» dell'URSS, questa, sebbene abbia acquistato un grande quantitativo di burro nel 1973, non ha importato nulla o quasi nulla negli anni 1971, 1972, 1974, 1975 e 1976, mentre le esportazioni di burro comunitario nei paesi terzi aumentavano notevolmente e regolarmente a partire dal 1973.

Nella controreplica, la *Commissione* deduce, in merito alla prevedibilità del provvedimento di sospensione, che anzitutto non è esatto che le gare di appalto escludano qualsiasi manovra speculativa, poiché nulla impedisce all'ente del paese terzo di modificare l'offerta complessiva in modo che esca dalla Comunità un quantitativo maggiore di quello previsto nella gara e che in secondo luogo, anche ammettendo che non siano possibili speculazioni in occasione delle gare di appalto, l'entità dei titoli richiesti nel periodo 17-19 novembre, al di fuori delle gare, cioè 73 534 tonnellate, resta rilevante e dimostra che la restituzione era troppo alta.

Se quindi non avesse sospeso la prefissazione delle restituzioni, vi sarebbe stato un rischio concreto di deficit fra il complesso delle disponibilità della Comunità, che erano in diminuzione, e il complesso dei suoi impegni interni ed esterni, che

erano in aumento. Inoltre, la ricorrente non oppone nulla alla tesi secondo la quale la sospensione della prefissazione delle restituzioni non è la causa diretta del preteso danno.

3. Sul danno

La *ricorrente* denunzia un danno consistente in tre parti:

— risarcimento dovuto alla controparte per l'inadempimento del contratto;

— danno morale;

— lucro cessante.

Tale danno è attuale e non aleatorio e si è determinato nel momento in cui, avvenuto il rifiuto delle restituzioni e trovandosi nell'impossibilità di adempiere il contratto senza subire un danno rilevante, la ricorrente ha dovuto rispondere dell'inadempimento. Tale danno è inevitabile ed irriducibile in quanto già sostanzialmente ridotto dal fatto che è stata fatta valere solo la responsabilità per inadempimento anziché l'adempimento del contratto senza restituzioni. Non vi è modo per la ricorrente di sottrarsi alla propria responsabilità contrattuale.

La *Commissione* contesta la certezza del danno, poiché il contratto Prodintorg/Interagra contemplava l'arbitrato che, a quanto pare, non ha avuto luogo. Essa desidera altresì aver visione delle condizioni generali della gara d'appalto indetta il 13 novembre dal Prodintorg.

Inoltre il danno non è particolare. Numerosi operatori sono stati interessati dal rigetto delle domande di titoli e la sola «particolarità» che la ricorrente può invocare consiste nel suo stesso errore, cioè nell'impegno irrevocabile a consegnare il burro al Prodintorg, mentre era ragionevolmente prevedibile un provvedimento di sospensione.

La Commissione contesta altresì il calcolo del danno predisposto dalla ricorrente. È necessaria una perizia per sapere il prezzo esatto al quale il Prodintorg si è rifornito sul mercato mondiale. A parte ciò, non vi è danno morale in quanto l'azione della Comunità non ha leso la reputazione o il credito della ricorrente. Infine, per operazioni del genere, la Comunità non è tenuta a risarcire il danno commerciale poiché «la normativa comunitaria non ha lo scopo di eliminare, per gli operatori, i rischi inerenti a qualsiasi attività commerciale».

Nella replica, la *ricorrente* sostiene di aver rinunciato all'arbitrato al fine di mantenere la lite entro limiti ragionevoli, in modo da non aumentare il danno. È vero, d'altra parte, che il danno da essa subito non è particolare in quanto numerosi operatori sono stati coinvolti nel rigetto delle domande di titoli in vista dell'aggiudicazione. Ciò non esclude però il suo diritto di chiedere il risarcimento del danno diretto e personale subito e non dovuto a sua colpa, poiché il termine di cinque giorni lavorativi che avrebbe do-

vuto osservare esiste solo se si ammette l'errata interpretazione del regolamento n. 2044/75 data dalla Commissione.

In merito all'entità del danno ed, in particolare, al prezzo al quale il Prodintorg si è in definitiva rifornito, la Commissione non ha motivo di rimettere in discussione detto importo che non è affatto eccessivo, essendo inferiore al livello del corso mondiale stabilito prendendo il controvalore in dollari del prezzo di vendita proposto dalla ricorrente al Prodintorg, più l'importo delle restituzioni sospese dalla Commissione. Per quanto riguarda il danno morale, l'impossibilità di rispettare gli impegni irrevocabili assunti ha necessariamente danneggiato la sua reputazione. Infine, sebbene indubbiamente «la normativa comunitaria non abbia lo scopo di eliminare, per gli operatori, i rischi inerenti a qualsiasi attività commerciale», ciò non esclude l'obbligo, per la Comunità, di risarcire i danni imputabili alla Commissione in caso di comportamento colposo della stessa.

Nella controreplica, la *Commissione* ribadisce che il danno non è né certo, né particolare. Circa la valutazione di tale danno, essa contesta i metodi di calcolo della ricorrente e sostiene, ad esempio, che il modo per calcolare il corso mondiale non è ben chiaro. È opportuno invece tener conto dell'andamento dei prezzi nella Comunità, della quotazione del dollaro e dell'andamento dell'aliquota di restituzione per il periodo dicembre 1980 - marzo 1981, data in cui il Prodintorg si è procurato il burro.

V — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto difese orali ed hanno risposto ai quesiti formulati dalla Corte nell'udienza del 4 marzo 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 13 maggio 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 20 luglio 1981, la Compagnie Interagra SA ha proposto, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno di FF 61 956 250 da essa subito a causa del regolamento della Commissione 19 novembre 1980, n. 2993, recante sospensione temporanea della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione di burro e di butter oil (GU L 310, pag. 18), in forza del quale le è stata negata la restituzione relativa ad una operazione conclusa in base ad una gara d'appalto per la

fornitura di burro all'URSS, cui la ricorrente riteneva d'aver diritto, nonché a causa delle istruzioni date dalla Commissione per l'applicazione del suddetto regolamento.

2 La ricorrente, partecipando ad una gara d'appalto dell'ente sovietico VO Prodintorg-Mosca, gli comunicava, il 17 novembre 1980, un'offerta per 25 000 tonnellate di burro basandosi sull'importo della restituzione stabilito dal regolamento della Commissione 13 novembre 1980, n. 2943 (GU L 305, pag. 27). L'offerta era valida sino al 20 dicembre 1980. Lo stesso 17 novembre 1980, la ricorrente chiedeva all'ente francese d'intervento, il FORMA, il rilascio del titolo di fissazione anticipata per 25 000 tonnellate di burro.

3 Il 20 novembre 1980 entrava in vigore il regolamento della Commissione 19 novembre 1980, n. 2993 (GU n. L 310, pag. 18). Esso sospendeva sino al 27 novembre 1980 la fissazione anticipata della restituzione all'esportazione per il burro. In seguito la sospensione veniva prorogata sino all'11 dicembre 1980 dal regolamento della Commissione n. 3070/80 (GU n. L 322, pag. 27) ed i regolamenti successivi della Commissione che stabilivano le restituzioni all'esportazione nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari non hanno più contenuto alcuna fissazione di restituzioni per l'esportazione di burro nell'URSS.

4 Il 28 novembre 1980 il FORMA comunicava alla ricorrente che, poiché la Commissione delle Comunitá europee aveva sospeso la fissazione anticipata per il periodo 20-27 novembre 1980, le domande di titoli d'esportazione presentate a far data dal 17 novembre 1980 erano divenute prive d'oggetto ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento 25 luglio 1975, n. 2044, che stabilisce le modalità particolari d'applicazione del regime dei titoli d'importazione e d'esportazione e del regime di fissazione anticipata delle restituzioni nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (GU n. L 213, pag. 15). Questa decisione del FORMA veniva confermata con lettera 24 dicembre 1980, nella quale detto ente si richiamava all'«interpretazione della CEE» del regolamento n. 2044/75.

5 Nella fase scritta, la Commissione ha citato due comunicazioni della propria Direzione generale dell'agricoltura inviate al FORMA al momento della sospensione della fissazione anticipata delle restituzioni de quibus. Si tratta di

un telex del 19 novembre 1980, nel quale, secondo la Commissione, viene usata la formula standard per indicare da quale data, a seguito della sospensione delle fissazioni anticipate, vadano respinte, a norma dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75, le domande di titoli d'esportazione, e di un telex del 27 novembre 1980 che conferma, su espressa domanda del FORMA, che non è prevista alcuna eccezione all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2044/75 per le domande di titoli d'esportazione presentate nell'ambito di gare d'appalto. Secondo la Commissione, i due telex hanno contenuto puramente informativo e si limitano a delineare la situazione giuridica disciplinata dalla normativa vigente.

6 L'ente sovietico V O Prodintorg, dopo aver accettato, il 10 dicembre 1980, l'offerta della ricorrente, la metteva in mora, il 9 gennaio 1981, per l'adempimento dell'obbligazione. Col presente ricorso, la ricorrente chiede alla Commissione il risarcimento del danno arrecatole dall'applicazione delle istruzioni date dalla Commissione e dalla normativa comunitaria. Tale danno sarebbe costituito da quello patito dall'ente Prodintorg, che la ricorrente dovrebbe risarcire, oltre al danno morale e al lucro cessante della ricorrente stessa.

Sulla ricevibilità

7 La Commissione contesta la ricevibilità del ricorso. A questo proposito essa sostiene che i due telex inviati al FORMA dalla Commissione non hanno alcun carattere normativo e costituiscono solo dichiarazioni e comunicazioni d'informazioni non vincolanti, come tali, per gli enti nazionali, in quanto questi applicano il diritto comunitario sotto la propria responsabilità. Da ciò conseguirebbe che il provvedimento di rigetto delle domande di titoli d'esportazione è stato adottato dall'ente francese d'intervento e che gli interessati dovevano impugnare un atto del genere dinanzi al giudice nazionale, a cui spetta, se del caso, sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali a norma dell'art. 177 del Trattato CEE.

8 Come la Corte ha ricordato nella sentenza 27 marzo 1980 (Sucrimex, causa 133/79, Racc. 1980, pag. 1299), l'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di restituzioni all'esportazione dipende dagli organi nazionali a

tale scopo designati e la Commissione non ha alcuna competenza ad adottare provvedimenti relativi alla loro interpretazione, bensì unicamente la possibilità di esprimere la propria opinione, non vincolante per le autorità nazionali. Ne consegue che i telex di cui trattasi si collocano nell'ambito della cooperazione interna fra la Commissione e gli organi nazionali incaricati di applicare la normativa comunitaria in questo campo, cooperazione che, di regola, non può dar luogo a responsabilità della Comunità nei confronti dei singoli.

9 La decisione di respingere le domande di titoli d'esportazione che avrebbe causato il danno asserito dalla ricorrente risulta quindi adottata dall'ente francese d'intervento. Ora, come la Corte ha specificato nella sentenza 12 dicembre 1979 (Wagner, causa 12/79, Racc. 1979, pag. 3657), l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato non ha lo scopo di consentire alla Corte il controllo della validità dei provvedimenti adottati dagli organi nazionali competenti per l'attuazione di determinate misure nell'ambito della politica agricola comune o di valutare le conseguenze pecuniarie derivanti dall'eventuale invalidità di tali provvedimenti.

10 Al contrario, il controllo sull'attività amministrativa svolta dagli Stati membri per l'applicazione del diritto comunitario spetta anzitutto ai giudici nazionali, salva restando la possibilità per gli stessi di sottoporre questioni pregiudiziali a questa Corte in forza dell'art. 177 del Trattato CEE. Stando così le cose, si può ritenere che la via da seguire fosse quella dell'impugnazione dinanzi ai giudici nazionali, che in effetti sono stati già aditi.

11 Il ricorso va perciò dichiarato irricevibile.

Sulle spese

12 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è fatta domanda. La ricorrente è rimasta soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Touffait Mackenzie Stuart Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 10 giugno 1982.

Per il cancelliere
J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente della Terza Sezione
A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT DEL 13 MAGGIO 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Introduzione

Le mie conclusioni in questa causa — Interagra — possono essere relativamente brevi. Esaminerò appena le tesi svolte nel merito dall'Interagra. Mentre nella causa Moksel (45/81) abbastanza analoga alla presente, avevo concluso per la ricevibilità, ritengo infatti manifestamente irricevibile il presente ricorso. Al fine di chiarire tale opinione, esporrò in breve gli antefatti e gli argomenti addotti a soste-

1 — Traduzione dall'olandese.