2° Le spese sono poste a carico delle ricorrenti.

Touffait Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 6 MARZO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il 14 maggio 1979 la ditta Westzucker — una delle ricorrenti nel procedimento in cui devo oggi esprimere il mio parere — in seguito alla partecipazione ad una gara indetta a norma del regolamento della Commissione n. 1634/77 «relativo ad una gara permanente per la determinazione di restituzioni all'esportazione di zucchero bianco» (GU n. L 181, del 21 luglio 1977, pag. 35), otteneva dall'ente tedesco d'intervento (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, in prosieguo «BALM») alcune licenze per l'esportazione di zucchero, con prefissazione della restituzione, valide fino al 31 maggio 1979. Essa acquistava dalla ditta Sucrimex — l'altra ricorrente nel presente procedimento — 2 600 tonnellate di zucchero di produzione francese, che avrebbero dovuto essere consegnate nel periodo maggio-giugno 1979, e cedeva alla Sucrimex — come consentito dall'art. 3 del regolamento della Commissione n. 193/75 «che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli» (GU n. L 25, del 31 gennaio 1975, pag. 10) — i diritti d'esportazione derivanti dalle suddette licenze, affinché la Sucrimex potesse esportare per suo conto i relativi quantitativi di zucchero. Le operazioni di sdoganamento per l'esportazione dovevano aver luogo a Dunkerque il 17 maggio 1979. La Sucrimex, avendo ricevuto gli estratti delle licenze solo in data 16 maggio 1979, e temendo che, inviati per posta, essi non sarebbero giunti per tempo allo spedizioniere doganale in Dunkerque, trasmetteva a quest'ultimo i documenti in parola tramite un'impresa di trasporti. Il 17 maggio 1979 essa veniva a sapere che i documenti non erano arrivati a Dunkerque e risultavano smarriti. Il 22 maggio 1979 essa informava dell'accaduto la ditta Westzucker. Questa ne dava comunica-

1 — Traduzione dal tedesco.

zione al BALM, chiedendo che le venissero rilasciate nuove licenze, identiche a quelle smarrite, con proroga del termine di validità. La proroga non veniva concessa in quanto ne avrebbe dovuto esser fatta menzione sui documenti originali; il BALM rilasciava però, in data 28 maggio 1979, nuove licenze, identiche alle precedenti. In base a questi documenti, che, contrariamente a quanto disposto dall'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, non recavano dicitura «duplicato» e che, secondo quanto stabilito dal BALM, dovevano essere usati entro il 31 maggio 1979, la Sucrimex esportava, il 30 e il 31 maggio 1979, 2 600 tonnellate di zucchero.

Questi fatti venivano, a quanto pare, riferiti dalla Sucrimex anche al Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS), ente francese d'intervento, dal quale l'interessata apprendeva che — come era emerso dalla discussione in merito al problema delle licenze smarrite, svoltasi a richiesta della delegazione francese nel 1978 a Bruxelles — non esisteva alcuna soluzione soddisfacente per la questione del pagamento delle restituzioni prefissate in tali licenze. L'Association des organisations professionnelles du commerce des sucres pour les pays de la Communauté économique européenne (ASSUC), con un telex del 23 maggio 1979, sottoponeva quindi il problema alla Commissione, rilevando che l'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 non appariva soddisfacente nella parte in cui dispone che:

«In caso di perdita del titolo o dell'estratto, gli organismi emittenti possono, a titolo eccezionale, rilasciare all'interessato un duplicato di detti documenti, compilato e vistato come i documenti originali e recante chiaramente la dicitura "duplicato" su ciascun esemplare. I duplicati non possono essere presentati per le operazioni d'importazione o di esportazione».

La Commissione avrebbe dovuto esaminare il problema e, fino al momento in cui fosse stata trovata un'opportuna soluzione, il che avrebbe richiesto un certo tempo, autorizzare gli enti d'intervento nazionali ad applicare una disciplina secondo cui ai titolari delle licenze avrebbero potuto richiedersi adeguate garanzie.

Il direttore generale per l'agricoltura presso la Commissione rispondeva con telex del 6 giugno 1979, confermando in sostanza la risposta già data telefonicamente, il 23 maggio 1979, dagli uffici della Commissione. Egli dichiarava che il problema prospettato era stato già preso in esame nel 1970; si era quindi pervenuti alla disciplina instaurata dal regolamento n. 193/75, secondo cui i «duplicati» delle licenze possono servire unicamente per lo svincolo della cauzione. Dato il carattere insoddisfacente della situazione attuale, la Commissione avrebbe tuttavia esaminato ancora una volta il problema con gli esperti nazionali.

Ciò avveniva, in effetti, in una riunione del comitato di gestione «zucchero» tenutasi il 13 giugno 1979. Successivamente, in un telex 3 luglio 1979 a firma del direttore generale per l'agricoltura, veniva comunicato al FIRS che le nuove licenze rilasciate dal BALM, nonostante la mancanza della relativa menzione, erano in realtà — e la ditta Sucrimex non poteva nutrire alcun dubbio in proposito — semplici duplicati. Siffatti documenti, a norma dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, non possono essere usati per l'esportazione e, di conseguenza, la restituzione che può essere corrisposta all'interessato non è quella in

essi prefissata, bensì unicamente la restituzione normale.

Attenendosi a quanto sopra, il FIRS, cui la Sucrimex aveva presentato in data 6 e 7 giugno 1979 domanda di restituzione per l'importo prefissato nelle licenze di esportazione (3 927 124,65 FF), decideva di respingere tali domande. In una lettera inviata il 5 luglio 1979 alla Sucrimex e alla quale era allegato il telex della Commissione del 3 luglio 1979, si dichiarava in proposito che la Sucrimex aveva però diritto alla restituzione vigente il giorno dell'espletamento delle formalità doganali per l'esportazione. In effetti, all'interessata veniva poi versata questa restituzione, che, come la ricorrente ha dimostrato, è inferiore di 921 339,04 FF a quella prefissata nella licenza.

La Sucrimex si rivolgeva allora nuovamente, con telex 17 luglio 1979, al direttore generale per l'agricoltura presso la Commissione, sostenendo che l'ente tedesco d'intervento aveva rilasciato, dopo lo smarrimento delle licenze d'esportazione, nuove licenze identiche, delle quali, secondo le sue disposizioni, doveva esser fatto uso entro il 31 maggio 1979. La ditta, in buona fede, si era attenuta a queste disposizioni, e perciò non si poteva in un secondo momento, dopo l'esecuzione delle esportazioni, negare il carattere di autenticità di tali documenti. La Sucrimenx aveva quindi diritto alla restituzione prefissata e perciò si dovevano impartire istruzioni al FIRS nel senso di pagare l'importo corrispondente a tale restituzione. Con telex 9 agosto 1979 del direttore generale per l'agricoltura, alla Sucrimex veniva risposto soltanto che la situazione giuridica esistente non consentiva di dar seguito favorevole alla sua domanda.

Le due imprese summenzionate adivano allora, il 13 agosto 1979, la Corte di giustizia, chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione 3 luglio 1979, nonché, in subordine, la condanna della Commissione al risarcimento di danni per una somma di 921 339,04 FF, più gli interessi legali.

La Commissione sostiene che il ricorso, per i motivi che esaminerò fra poco, è assolutamente irricevibile. Essa ha perciò proposto una domanda ai sensi dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura, chiedendo alla Corte di dichiarare l'irricevibilità del ricorso.

Prima di affrontare l'esame della questione, vorrei ancora ricordare che le ricorrenti, dopo che la Commissione aveva sollevato la suddetta eccezione, hanno proposto ricorso contro il provvedimento negativo adottato nei loro confronti dal FIRS dinanzi ad un giudice amministrativo francese. È inoltre degno di nota il fatto — resosi evidente nel corso della trattazione orale — che i reiterati tentativi della Commissione per giungere a una modifica del regolamento n. 193/75 — riguardo al problema della perdita delle licenze — sono manifestamente falliti a causa dell'opposizione degli Stati membri, i quali si sono richiamati ai problemi di carattere tecnico connessi agli indispensabili controlli.

Circa le questioni che sorgono nella presente fase del procedimento prenderò posizione come segue:

1. Sulla ricevibilità della domanda d'annullamento della decisione contenuta nel telex 3 luglio 1979 del direttore generale per l'agricoltura

Basandosi soprattutto sul *contenuto* di detto telex, la Commissione sostiene che la domanda è irricevibile. A suo dire, si trattava unicamente di ricordare quanto disposto dall'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, e quindi di fornire chiarimenti sulla situazione giuridica all'ente nazionale d'intervento, che doveva applicare detta norma. Una siffatta presa

di posizione non avrebbe alcun effetto giuridico e non costituirebbe altro che la conferma di un atto già esistente. Al massimo essa potrebbe essere considerata, come è detto nelle conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa 132/77 (Société pour l'exportation des sucres SA c/ Commissione, sentenza 10 maggio 1978, Racc. 1978, pag. 1073), come una semplice istruzione interna di servizio, non impugnabile, tanto più che nei testi vigenti non è previsto alcun particolare procedimento che la Commissione debba seguire in casi del genere. D'altra parte, il telex era firmato soltanto dal direttore generale per l'agricoltura e, non potendo questi, nel settore che qui interessa, impegnare la Commissione, la relativa presa di posizione non potrebbe imputarsi alla Commissione.

Per contro, le ricorrenti sottolineano che il telex 3 luglio 1979 non si limita a richiamare la normativa comunitaria esistente, ma è invece destinato a produrre effetti giuridici. Da una parte esso stabilisce, infatti, che le ricorrenti non hanno più diritto alla restituzione prefissata, quale risulta dalle nuove licenze rilasciate dal BALM, dall'altra, oltre a tale disapplicazione del regolamento n. 193/75, esso dispone che le ricorrenti possono chiedere soltanto la restituzione normale, il che costituisce una conseguenza giuridica che l'ente francese d'intervento non avrebbe potuto prevedere autonomamente, in quanto essa non risulta da alcun testo comunitario. Inoltre, sarebbe difficile negare che la Commissione è impegnata da prese di posizione dei suoi uffici. Poiché al riguardo — come si desume dalla giurisprudenza (sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione c/ Consiglio, Racc. 1971, pag. 263) — la forma è irrilevante, si dovrebbe ritenere che una decisione della Commissione possa concretarsi anche in un telex sottoscritto da un direttore generale.

Per quanto riguarda questo aspetto della controversia, dirò subito che sono decisamente propenso a condividere la tesi della Commissione.

In proposito non ha importanza ciò che era stato chiesto alla Commissione nel telex 23 maggio 1979 dell'ASSUC. Quel che conta, invece — poiché non si tratta di un procedimento ai sensi dell'art. *175* del Trattato CEE — è accertare se la presa di posizione considerata nella fattispecie possa costituire, per il suo *contenuto,* una decisione, cioè un atto destinato a produrre effetti giuridici, e se l'ufficio da cui essa emanava avesse la competenza a ciò necessaria. Su entrambi questi punti, il risultato è negativo.

Dal telex 3 luglio 1979 del direttore generale per l'agricoltura si desume che il caso delle ricorrenti era stato esaminato dagli uffici della Commissione. Si era giunti alla conclusione che le nuove licenze rilasciate dal BALM dovevano in realtà, a norma del regolamento n. 193/75, essere considerate «duplicati» e che ciò doveva essere noto alle interessate. Perciò, secondo l'art. 17, n. 7, del suddetto regolamento, non era possibile usarle per l'esportazione; di conseguenza, non poteva esser preso in considerazione il pagamento della restituzione prefissata nelle licenze, bensì soltanto quello della restituzione normale. Tutto ciò costituisce effettivamente — in particolare perché nella normativa in materia di restituzioni non è previsto alcun apposito procedimento per la valutazione e la soluzione di casi particolari da parte della Commissione — una semplice informazione sul modo d'interpretare e di applicare la disciplina esistente, quale risulta — per quanto riguarda il pagamento della restituzione normale in casi come quello di specie — da determinati principi giurisprudenziali (sentenza 8 aprile 1976, causa 106/75, Merkur-Au-

ßenhandel GmbH c/ Hauptzollamt Amburgo-Jonas, Racc. 1976, pag. 531). Tale atto non ha alcun carattere autonomo e vincolante, dal momento che, secondo il diritto comunitario, sono gli enti d'intervento *nazionali* che devono applicare, sotto la propria responsabilità, la normativa di cui trattasi. Dette presa di posizione non aveva quindi alcun *effetto giuridico nei confronti degli enti d'intervento,* in particolare neppure riguardo al finanziamento di siffatti pagamenti con mezzi provenienti dal bilancio comunitario, questione che in quel momento non veniva ancora in considerazione. In realtà, era senz'altro possibile che l'ente d'intervento non si attenesse a tale parere o che, avendolo seguito, pervenisse in un secondo momento, in seguito ad impugnazione dinanzi ad un giudice nazionale e rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, ad una diversa valutazione, sia perché le norme in questione dovessero interpretarsi diversamente, sia perché la validità delle stesse fosse stata posta in dubbio in quanto esse non contengono alcuna soluzione adeguata per un caso particolare come quello di specie.

D'altra parte, la dichiarazione di cui trattasi emanava unicamente dal direttore generale per l'agricoltura e da essa risultava chiaramente che vi si riferiva soltanto l'opinione degli uffici della Commissione («il apparaît aux services de la Commission ...», «les services de la Commission en concluent ...»). Siffatte prese di posizione possono essere imputate alla Commissione e, a determinate condizioni, essere considerate come atti impugnabili di questa istituzione, soltanto qualora un testo comunitario abbia stabilito una delega di poteri a favore del direttore generale per l'agricoltura; ma, nel settore delle restituzioni all'esportazione, ciò non è avvenuto.

Perciò il ricorso, in quanto diretto all'annullamento del telex 3 luglio 1979, può essere dichiarato irricevibile per il semplice motivo che non esiste un atto impugnabile. La questione della fondatezza o meno del parere giuridico espresso nel telex, e seguito dall'ente francese d'intervento, potrebbe quindi essere chiarita soltanto nell'ambito di un procedimento ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, qualora in proposito venga disposto il rinvio pregiudiziale dal giudice amministrativo adito dalle ricorrenti in Francia.

2. Sulla domanda di risarcimento formulata in subordine

La domanda formulata in subordine dalle ricorrenti e intesa alla condanna della Commissione al pagamento della somma corrispondente alla differenza fra la restituzione prefissata nelle licenze e la restituzione normale, vigente il giorno dell'esportazione, viene motivata nel senso che le interessate avrebbero avuto diritto alla restituzione prefissata, che il FIRS era anche disposto a pagare, mentre, a causa della decisione contenuta nel telex 3 luglio 1979, esse hanno percepito soltanto la restituzione normale, e perciò, in ragione del provvedimento della Commissione, hanno subito una perdita. Secondo le ricorrenti, la Commissione avrebbe tenuto un comportamento illecito: in primo luogo, essa contestava il valore delle nuove licenze rilasciate dal BALM, dichiarando inesistenti documenti emessi regolarmente, dei quali, secondo le disposizioni del BALM, si doveva far uso entro il 31 maggio 1979, e ciò costituisce violazione del principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento; inoltre, essa disponeva — benché ciò non sia previsto da alcun testo — il pagamento della restituzione normale. La Commissione si sarebbe inoltre resa responsabile di una reazione tardiva, poiché, pur essendo a conoscenza della perdita delle licenze fin dal

23 maggio 1979, esprimeva per la prima volta il proprio parere in proposito solo all'inizio del mese di giugno e prendeva chiaramente posizione solo il 3 luglio 1979, invece di comunicare tempestivamente — cioè prima che venisse eseguita l'esportazione —, sotto forma di istruzioni al BALM, il proprio punto di vista secondo cui le nuove licenze non potevano essere usate per l'esportazione.

A parere della Commissione, la domanda formulata in subordine è irricevibile per gli stessi motivi che determinano l'irricevibilità della domanda d'annullamento. Il telex 3 luglio 1979 conteneva una semplice informazione e quindi non costituisce, non potendosi ad esso ricollegare effetti giuridici, un atto che faccia eventualmente sorgere la responsabilità amministrativa. Inoltre, non si dovrebbe dimenticare che l'interesse delle ricorrenti si concreta unicamente nel loro diritto alla restituzione prefissata, e cioè nell'applicazione del regolamento n. 193/75 che esse ritengono corretta. A tal fine, com'è stato già più volte messo in rilievo nella giurisprudenza, la via da seguire era quella dell'impugnazione dinanzi ad un giudice francese del provvedimento col quale l'ente francese d'intervento rifiutava la restituzione prefissata. D'altra parte, non sarebbe in alcun modo giustificato l'addebito secondo cui la Commissione avrebbe reagito troppo tardi, dato che la prima comunicazione circa la situazione giuridica a suo avviso esistente era stata data per telefono alla ricorrente Sucrimex già il 23 maggio 1979.

Si potrebbe ritenere sufficiente, per valutare la *ricevibilità* della domanda di risarcimento, basarsi unicamente sull'accertamento del se sia *provato in modo conclusivo* che ricorrono i presupposti della relativa pretesa: comportamento illecito di un organo comunitario e danno da esso derivante. In base ad un esame così limitato sarebbe difficile mettere in dubbio la ricevibilità della domanda nella presente fattispecie: le ricorrenti hanno infatti sostenuto ed illustrato in modo particolareggiato come un comportamento degli uffici della Commissione, da qualificare illecito alla luce del diritto comunitario, abbia indotto l'ente francese d'intervento ad agire in modo che ha arrecato loro un danno.

Naturalmente, non va perso di vista il fatto che, nell'esaminare la domanda formulata in via principale, è stato già chiarito che il preteso atto lesivo non era una dichiarazione di carattere vincolante, produttiva di effetti giuridici, della Commissione, bensì unicamente una presa di posizione degli uffici dell'istituzione in merito a un caso particolare di applicazione del diritto comunitario, la quale non poteva vincolare l'ente francese d'intervento, responsabile dell'applicazione di tale diritto nel settore di cui trattasi. In considerazione di questo fatto, già accertato nell'ambito dell'esame della ricevibilità, è certamente da escludersi che tale dichiarazione possa essere considerata causa del danno. Come ho già detto, le interessate possono sempre opporsi, mediante un'azione dinanzi al giudice nazionale, all'applicazione, da parte dell'ente d'intervento, del diritto comunitario conforme a tale dichiarazione e, a loro avviso, errata, e pervenire in tal modo — eventualmente tramite un procedimento a norma dell'art. 177 del Trattato CEE — all'applicazione corretta di tale diritto, in modo da ottenere piena soddisfazione ed evitare il temuto danno.

È inoltre importante tener conto dei principi che si ricavano da alcune sentenze emesse in tempi abbastanza recenti in fattispecie analoghe.

Nella causa 132/77, che ricorderò per prima, si trattava dell'applicazione del regolamento n. 1608/74 (GU n. L 170,

del 27 giugno 1974, pag. 38), il quale contempla la concessione, da parte delle autorità degli Stati membri, dell'esonero dal pagamento degli importi compensativi monetari per determinati contratti. Nel caso di specie l'esonero era stato rifiutato, e il rifiuto era stato approvato anche dagli uffici della Commissione. Tuttavia, la Corte dichiarava irricevibili tanto la domanda d'annullamento proposta al riguardo, quanto la domanda di risarcimento formulata in subordine, ritenendo che in realtà, poiché la valutazione spettava agli organi nazionali ed il rifiuto era contenuto in un provvedimento interno, non esisteva un comportamento della Commissione che rispondesse ai requisiti posti dall'art. 215 del Trattato CEE. Nello stesso senso veniva deciso in un caso simile (cause 12, 18 e 21/77, Debayser e.a. c/ Commissione, sentenza 2 marzo 1978, Racc. 1978, pag. 553), in cui un organo nazionale aveva rifiutato di applicare la «clausola d'equità» del regolamento n. 1608/74 ed in cui, essendosi le interessate rivolte alla Commissione, fra l'altro allo scopo di far modificare il suddetto regolamento, un alto funzionario dell'istituzione aveva risposto che gli organi nazionali avevano correttamente applicato il regolamento stesso. La Corte constatava che, col ricorso per risarcimento proposto contro la Commissione, le ricorrenti miravano ad ottenere somme corrispondenti alle maggiorazioni degli importi compensativi monetari loro imposte a causa del suddetto rifiuto. Era perciò chiaro che la domanda era in realtà diretta contro provvedimenti adottati, sotto la propria responsabilità, dalle autorità nazionali e che perciò, non sussistendo i presupposti di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato CEE, il ricorso per risarcimento doveva essere dichiarato irricevibile. Infine, anche nella causa 12/79 (sentenza 12 dicembre 1979, Wagner c/ Commissione), vertente su una domanda di risarcimento di danni per il rifiuto opposto da un ente nazionale d'intervento ad una richiesta di annullamento di licenze d'esportazione, la Corte dichiarava che la competenza a statuire sulla legittimità di un siffatto provvedimento dell'ente d'intervento spettava ai giudici nazionali. Poiché nel procedimento dinanzi a questa Corte si chiedeva il risarcimento del danno derivante dal fatto che la ricorrente non era riuscita a neutralizzare gli effetti del provvedimento negativo adottato in sede nazionale e poiché, d'altra parte, un'azione di danni in sede comunitaria non può essere intesa a far controllare la validità dei provvedimenti adottati dagli organi nazionali o a far valutare le conseguenze pecuniarie derivanti dall'eventuale invalidità di tali provvedimenti, il ricorso per risarcimento proposto contro la Commissione doveva essere dichiarato irricevibile.

Tenuto conto di questa giurisprudenza, e dato che lo scopo del ricorso in esame è manifestamente quello di ottenere l'attribuzione della restituzione prefissata, in merito alla quale sono competenti a pronunziarsi l'ente nazionale d'intervento ed eventualmente i giudici nazionali, anche nella presente fattispecie non si può far altro che dichiarare irricevibile la domanda di risarcimento, segnalando alle ricorrenti ch'esse possono far valere la propria pretesa in sede nazionale, come del resto esse hanno nel frattempo già fatto.

3. Propongo perciò di dichiarare irricevibile in ogni sua parte, come richiesto dalla Commissione, il ricorso di cui trattasi e di porre le spese del procedimento a carico delle ricorrenti.