Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° Ciascuna parte sopporterà le proprie spese.

R. Lecourt J. Mertens de Wilmars A. J. Mackenzie Stuart

A. M. Donner R. Monaco P. Pescatore M. Sørensen

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 4 febbraio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 3 APRILE 1974

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con risoluzione del 20 luglio 1972, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. C 86 del 10 agosto 1972, il Consiglio, considerando indispensabile che gli operatori economici venissero sin da quel momento a conoscenza del contenuto delle disposizioni di esecuzione che sarebbero state adottate all'inizio del 1973 per l'attuazione delle misure transitorie previste dall'atto d'adesione in materia agricola, al fine di facilitare l'adeguamento dei nuovi Stati membri alle norme vigenti nella Comunità, rendeva noto il proprio accordo sul testo del progetto di regolamento pubblicato in allegato a detta risoluzione, precisando che tale testo sarebbe stato formalmente adottato subito dopo l'entrata in vigore del trattato d'adesione.

Questo progetto di regolamento prevedeva, al suo articolo 1, che gli importi compensativi applicabili fino al 31 luglio 1973 negli scambi fra la Comunità nella sua composizione originaria, e i nuovi Stati membri, e fra questi ultimi e i paesi terzi, sarebbero stati, per quanto riguarda il Regno Unito, di 44,31 u.c. per tonnellata di frumento tenero e di 42,33 u.c. alla tonnellata per l'orzo. Il prelievo allora applicabile alle importazioni di

quei prodotti dai paesi terzi era rispettivamente di 67,61 e 52,88 u.c.

Conformemente alle disposizioni dell' atto relativo alle condizioni di adesione, e in particolare degli articoli 2 e 151, la disciplina comunitaria in materia agricola si applica ai nuovi Stati membri a decorrere dal 1° febbraio 1973. Pertanto, il detto regolamento di esecuzione era ugualmente destinato a entrare in vigore alla stessa data.

Nel settembre 1972, la Compagnie Continentale France ha concluso una serie di contratti relativi all'esportazione dalla Francia in Gran Bretagna di frumento denaturato e di orzo per un totale di 108 900 tonnellate. Le consegne erano fissate per il periodo che va da febbraio a giugno 1973.

La Compagnie Continentale France, attrice nella presente causa, nel concludere quei contratti aveva presumibilmente tenuto conto degli importi compensativi indicati nel menzionato progetto di regolamento.

Il 31 gennaio 1973, il Consiglio ha adottato il regolamento n. 229/73 (GU n. L 27 del 1° febbraio 1973) per determinare le norme generali del regime degli importi compensativi nel settore dei cereali. Questo regolamento riprende in buona parte il testo del progetto di regolamento su cui il Consiglio, mediante la risoluzione sopra ricordata del luglio 1972, aveva espresso il suo accordo. In particolare, riproduce esattamente al suo primo articolo gli importi compensativi gia indicati nel progetto.

Peraltro il regolamento n. 229/73 contiene alcune aggiunte rispetto al testo del progetto su cui il Consiglio aveva precedentemente espresso il suo accordo. Per quanto riguarda la presente causa, l'aggiunta principale è costituita dall'articolo 7, il quale prevede al primo paragrafo che «quando per uno dei prodotti di cui all'articolo 1 o all'articolo 2, paragrafo 1, il prelievo è inferiore all'importo compensativo fissato per tale prodotto o ottenuto per questo in applicazione dell' articolo 2, la Commissione determina, sulla base della tabella allegata, l'importo applicabile a titolo di importo compensativo negli scambi tra la Comunità nella sua composizione originaria e i nuovi Stati membri, e tra questi ultimi e i paesi terzi». Questa disposizione è basata sull'articolo 55, paragrafo 6, primo comma, dell'atto d'adesione, secondo il quale «l'importo compensativo riscosso o versato da uno Stato membro conformemente al paragrafo 1, lettera a), non può essere superiore all'importo totale riscosso sulle importazioni dai paesi terzi». Per il caso in cui il prelievo sia inferiore all'importo compensativo fissato, lo stesso articolo prevede che l'importo applicabile a quest'ultimo titolo viene determinato sulla base di una tabella allegata al regolamento, la quale, al fine di evitare che variazioni non rilevanti dell'importo del prelievo si ripercuotano automaticamente sull'importo compensativo, fissa una serie di importi compensativi forfettari, ciascuno dei quali resta applicabile fintanto che il prelievo si situa all'interno di una data forcella di valori.

Nel periodo intercorrente fra la conclusione dei contratti di vendita in Gran Bretagna e la loro esecuzione, si è verificato un forte movimento di rialzo dei prezzi dei cereali sul mercato mondiale, con la conseguenza che al momento fissato per l'esportazione in Gran Bretagna la differenza fra il prezzo dei cereali in vigore nei paesi originari della Comunità e il prezzo mondiale si era sensibilmente ridotta in misura tale che il prelievo applicato all'importazione di questi prodotti dai paesi terzi nella Comunità nella sua composizione originaria scendeva fino a 15 u.c. la tonnellata, quindi molto al di sotto dell'ammontare previsto per gli importi compensativi negli scambi fra la Comunità nella sua composizione originaria e i nuovi Stati membri.

La Compagnie Continentale France non potendo più beneficiare, al momento stabilito per le sue consegne in Gran Bretagna, dell'intero ammontare dell' importo compensativo su cui aveva fatto assegnamento al momento della conclu-

sione dei contratti di vendita, ha subito per questo fatto un danno che essa stima a 5 728 660,17 FF, ammontare che essa ora chiede di ottenere dalla Comunità a titolo di risarcimento.

2. La ricorrente sostiene che il comportamento lesivo del Consiglio, che fa sorgere la responsabilità della Comunità, consiste nel fatto di aver modificato radicalmente, mediante il regolamento n. 229/73 del 31 gennaio 1973, il sistema preannunciato nel luglio 1972.

Secondo la ricorrente, il sistema delineato dalla risoluzione del 20 luglio 1972 era basato sul principio della fissazione anticipata dell'ammontare compensativo, mentre tale criterio essenziale sarebbe del tutto abbandonato nel regolamento n. 229/73. Il principio della fissità degli importi compensativi preannunciati corrisponderebbe allo spirito e alla lettera dell'organizzazione comune del mercato, dato che tali importi sarebbero niente altro che delle differenze tra prezzi di campagna fissi. Questo carattere di fissità dell'ammontare compensativo corrisponderebbe d'altronde anche a esigenze commerciali, consentendo agli esportatori di predisporre in tempo utile le loro operazioni per realizzarle in seguito, con la garanzia di un elemento essenziale, che sarebbe il livello dell'ammontare compensativo. Diversamente si sarebbe discriminato fra le operazioni d'esportazione verso i paesi terzi e il traffico intracomunitario fra i vecchi e i nuovi Stati, a svantaggio di questi ultimi, dal momento che nei rapporti con i paesi terzi esisteva all'epoca la possibilità di prefissazione.

È vero che l'articolo 55, paragrafo 6, primo comma, dell'atto d'adesione prevede che in una relazione bilaterale fissa, qual è quella che concerne gli scambi intracomunitari, possa intervenire un fattore totalmente estraneo, cioè il prezzo mondiale. Ma, secondo la ricorrente, questa disposizione, per il fatto d'instaurare la mobilità e l'insicurezza, sarebbe potenzialmente incompatibile con gli articoli 51 e 52 dello stesso atto concernenti la fissazione dei prezzi agricoli nei nuovi Stati membri e il loro progressivo ravvicinamento a quelli comunitari, i quali richiederebbero la fissità più assoluta, e sui quali, escludendosi invece la previsione dell'articolo 55, paragrafo 6, sarebbe stato basato il sistema preannunciato dal Consiglio nel luglio 1972.

3. Prima di esaminare la fondatezza di tale tesi, occorre stabilire se, in linea di principio, comportamenti del genere di quelli di cui trattasi possano causare una responsabilità extracontrattuale della Comunità.

L'annuncio effettuato dal Consiglio mediante la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale C 86 del progetto di regolamento relativo alla determinazione delle norme generali del regime degli importi compensativi nel settore dei cereali, premettendovi una risoluzione con la quale esso esprimeva il proprio accordo su tale testo e affermava che esso sarebbe stato formalmente adottato subito dopo l'entrata in vigore del trattato d'adesione, costituisce non semplicemente un'informazione, ma più ancora una promessa nei confronti di tutti i soggetti interessati all'applicazione di questo testo.

La questione della responsabilità della pubblica amministrazione per inadempimento di promesse effettuate nell'esercizio di un potere discrezionale è variamente risolta negli Stati membri.

Nel diritto francese la tendenza è nel senso di ammettere tale responsabilità, ma le posizioni della giurisprudenza a noi note si riferiscono soprattutto a casi di informazioni date o di promesse effettuate direttamente nei confronti di soggetti determinati. Occorre inoltre che al verificarsi del danno non abbia contribuito la negligenza o l'imprudenza del soggetto leso.

In Italia non vi sono difficoltà a riconoscere, in linea di principio, la responsabilità dell'amministrazione per danni provocati da atti compiuti nell'esercizio di un potere discrezionale, quale può essere quello d'informare le imprese in merito al tenore di un comportamento futuro della stessa amministrazione, quando nel

comportamento dell'autorità possa ravvisarsi l'inosservanza di criteri elementari di diligenza e di prudenza con la connessa violazione della norma fondamentale del *neminem laedere*. È anche ammesso che l'inosservanza di disposizioni contenute in atti essenzialmente informativi quali sono le «circolari» da parte di uffici della stessa amministrazione che ha emanato tali atti può costituire un eccesso di potere.

Nel diritto germanico si può giungere a risultati analoghi procedendo dall'idea dell'autolimitazione del potere discrezionale dell'amministrazione in seguito a promessa, e dalla conseguente illegittimità del comportamento successivo contrastante con tale promessa, anche in base all'esigenza del rispetto della legittima aspettativa dei destinatari della promessa. Ma anche qui i precedenti giurisprudenziali a disposizione riguardano informazioni date dall'amministrazione non alla generalità, ma a singoli richiedenti.

Nel sistema britannico, pur non essendo esclusa in maniera assoluta la possibilità per un privato di ottenere il risarcimento di un danno subìto in seguito a informazioni inesatte fornitegli dall'amministrazione, assai reticente risulta la posizione della giurisprudenza al riguardo, sulla base dell'idea che l'autorità governativa non ha il potere di vincolare la sua azione futura, che deve essere determinata in base alle esigenze pubbliche del momento.

4. La giurisprudenza di questa Corte di giustizia è chiaramente orientata nel senso di riconoscere effetti giuridici sia ad atti dell'esecutivo comunitario, i quali, anche se denominati come semplici «pareri», ne preannunciano la condotta futura (v. sentenza 1 e 14-57, Usines à tubes de la Sarre, Raccolta 1957, pag. 216), sia a delibere, indipendentemente dalla loro denominazione o qualificazione giuridica, che esprimano la volontà di stabilire una linea di condotta futura (sentenza 22-70, AETR, Raccolta 1971, pag. 276-277; sentenza 81-72, Commissione c. Consiglio, Raccolta 1973, pag. 583).

La tutela dell'affidamento è un principio riconosciuto nell'ordinamento comunitario. La nostra Corte ha avuto occasione di prendere posizione al riguardo ancora recentemente nella sentenza del 4 luglio 1973, causa 1-73 (Westzucker) e nella citata sentenza 81-72 del 5 giugno 1973 (Commissione c. Consiglio).

In quest'ultima causa, il principio della tutela del legittimo affidamento degli amministrati ha svolto una funzione determinante nel far riconoscere il carattere impegnativo di delibere interessanti intere categorie di soggetti. La Corte ha affermato che viola il principio della tutela del legittimo affidamento degli amministrati il provvedimento con il quale una istituzione comunitaria, essendosi impegnata con un precedente provvedimento su una sua futura linea di condotta, se ne discosti senza valida giustificazione.

Peraltro, la responsabilità della Comunità è stata esclusa quando l'atto da cui un'impresa è stata indotta in errore sulle norme ad essa applicabili, quand'anche fosse stato redatto in maniera tale da farle sorgere dei dubbi circa il suo reale significato, non sarebbe stato sufficiente a darle la certezza circa la correttezza dell'interpretazione a lei più favorevole (sentenza 36-62 SNUPAT, Raccolta 1963, pag. 591).

Da questa sommaria rassegna di precedenti nazionali e comunitari si può trarre la conclusione che, se fosse esatto che il sistema degli importi compensativi adottato dal Consiglio all'inizio del 1973 differiva sostanzialmente da quello preannunciato nel luglio 1972, come afferma l'attore, l'impresa danneggiata potrebbe far valere la pretesa del risarcimento dei danni che le fossero derivati dal mancato adempimento della promessa. La circostanza che la risoluzione del 20 luglio 1972 fosse stata adottata nell'esercizio di un potere discrezionale (la discrezionalità consiste qui, non solo nella scelta della disciplina preannunciata, ma anche nella stessa effettuazione dell'annuncio e

della promessa ivi inerente, giacché niente obbligava il Consiglio a dare quell'informazione in quel momento) non esclude la validità dell'impegno liberamente assunto dal Consiglio, e quindi la responsabilità eventuale per un suo ingiustificato inadempimento.

5. La ricorrente non invoca l'invalidità del regolamento n. 229/73. Ciò non preclude peraltro l'esame nel merito della sua azione per risarcimento che, conformemente alla vostra giurisprudenza, costituisce un'azione autonoma rispetto al ricorso d'annullamento.

L'affermazione contenuta nella sentenza del 2 dicembre 1971 nella causa 5-71 (Zuckerfabrik Schöppenstedt, n. 11 della motivazione), secondo cui: «perché si abbia responsabilità extracontrattuale della Comunità è quantomeno necessario che l'atto lesivo sia illegittimo», non è stata più ripresa nelle successive pronunce in materia di responsabilità. Anzi, nella sentenza del 13 giugno 1972 nelle cause riunite 9 e 11-71 (Compagnie d'Approvisionnement, Raccolta 1972, pag. 408), la Corte ha ammesso implicitamente la possibilità di una responsabilità della Comunità per un atto normativo legittimo, dal momento che ha affermato (n. 46-47 della motivazione): «l'eventuale responsabilità per un atto normativo legittimo non può sussistere in una situazione come quella in esame, tenuto conto del fatto che i provvedimenti adottati dalla Commissione miravano unicamente ad attenuare, nell'interesse economico generale, le conseguenze, in particolare per gli operatori francesi nel loro complesso, della decisione nazionale di svalutare il franco». È quindi solo in riferimento alle caratteristiche proprie del caso di specie, e non in via di principio, che si è esclusa la sussistenza di una responsabilità della Comunità per un atto normativo legittimo.

Resta peraltro da affermare che, come risulta dalla giurisprudenza costante di questa Corte, «trattandosi di un atto normativo che implica delle scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità per il danno che i singoli possono aver subìto in conseguenza di questo atto sussiste, dato quanto dispone l'articolo 215, secondo comma, del trattato, unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli» (sentenza 5-71, Zuckerfabrik, Raccolta 1971, pag. 984; sentenza 9 e 11-71, Compagnie d'Approvisionnement, Raccolta 1972, pag. 404; sentenza 43-72, Merkur, considerando n. 8; sentenza 63/69-72, Kampffmeyer, considerando n. 10).

La violazione di una norma siffatta, per costituire una colpa della Comunità generatrice di responsabilità, non deve dunque presupporre necessariamente l'invalidità dell'atto normativo. Trattandosi di una norma intesa a tutelare l'interesse dei singoli, il pregiudizio arrecato dalla sua violazione, specialmente quando esso sia limitato a situazioni conchiuse nel passato e non suscettibili di riprodursi in avvenire, potrà essere adeguatamente riparato, senza bisogno di eliminare l'atto normativo in questione, mediante un risarcimento del danno provocato ai singoli interessati.

Questo criterio risponde a esigenze logiche e pratiche. Possono infatti concepirsi dei principi la cui violazione può comportare una colpa, e quindi una responsabilità extracontrattuale dell'amministrazione, senza peraltro che debba risultarne l'invalidità dell'atto normativo, come è appunto il caso in cui questo, pur rispondendo all'interesse generale, costituisca nei confronti di determinati soggetti la violazione del principio generale che presiede al mantenimento delle promesse fatte dall'amministrazione verso gli amministrati. La funzionalità del detto criterio risulterebbe chiaramente nella specie, giacché nell'ipotesi in cui vi fosse stata effettivamente violazione della promessa basterebbe a ristabilire l'equilibrio il risarcimento dei danni subiti in conseguenza da singoli esportatori comunitari.

6. Partendo dunque dall'idea di una pretesa incompatibilità tra il sistema costituito dagli articoli 51, 52, 55, para-

grafo 1, da una parte, e il principio dell'articolo 55, paragrafo 6, primo comma, dell'atto d'adesione, dall'altra, la ricorrente ritiene che nel luglio 1972 il Consiglio abbia scelto un sistema basato sulle prime delle disposizioni ora menzionate.

Occorre quindi esaminare se l'interpretazione dell'atto d'adesione sostenuta dalla ricorrente sia esatta. Gli articoli 51, 52 e 55, paragrafi 1 e 2, disciplinano l'applicazione ai nuovi Stati delle regole previste dall'organizzazione comune dei mercati agricoli in materia di prezzi. Gli articoli 51 e 52, che nel settore dei cereali si applicano ai prezzi d'intervento derivati, ai sensi dell'articolo 73 dell'atto, prevedono per i nuovi Stati membri, i cui prezzi agricoli, all'epoca della loro adesione alla Comunità, erano molto più prossimi al livello mondiale che non i prezzi comunitari, la fissazione di prezzi a un livello differente dai prezzi comuni onde consentire l'adattamento graduale al più elevato livello comunitario. Al fine di permettere la circolazione in condizioni soddisfacenti di prodotti fra Stati membri aventi livelli di prezzi differenti, l'articolo 55, paragrafi 1 e 2, prevede la compensazione di queste differenze negli scambi dei nuovi Stati membri fra di loro e con la Comunità nella sua composizione originaria, oltre che negli scambi dei nuovi Stati membri con i paesi terzi. Per i prodotti per i quali sono fissati dei prezzi conformemente agli articoli 51 e 52, l'articolo 55, paragrafo 2, stabilisce un criterio per determinare l'ammontare degli importi compensativi applicabili agli scambi suddetti. Gli importi compensativi sono pari alla differenza fra i prezzi d'intervento fissati per il nuovo Stato membro interessato e i prezzi comuni.

L'importo compensativo previsto per le esportazioni dagli Stati membri originari verso i nuovi Stati membri serve quindi a compensare lo scarto fra il livello più elevato dei prezzi esistente nei primi, e il livello più basso dei prezzi ancora praticati nei secondi. Tale scarto è necessariamente funzione della differenza esistente fra il livello mondiale dei prezzi e il livello comunitario, tenuto conto del livello del prelievo applicato alle importazioni dai paesi terzi nel nuovo Stato membro in cui vengono esportati i prodotti comunitari di cui trattasi. È chiaro che quando questa differenza venisse a ridursi o addirittura a scomparire, non avrebbe più senso mantenere un importo compensativo a un livello stabilito in funzione di una differenza di prezzi non più sussistente. Il versamento di importi del genere non avrebbe più giustificazione, dato che sarebbe venuta meno la funzione che è loro propria.

Perciò, lungi dal contrapporsi al sistema sopra delineato, come pretende la ricorrente, la regola suddetta dell'articolo 55, paragrafo 2, viene a farne parte integrante, completata a sua volta dalla disposizione del paragrafo 6 dell'articolo 55, secondo la quale l'importo compensativo riscosso o versato da uno Stato membro conformemente al paragrafo 1, a) cioè negli scambi dei nuovi Stati fra loro e con la Comunità nella sua composizione originaria) non può essere superiore all'importo totale riscosso sulle importazioni dei paesi terzi.

7. È vero che in tal modo potrebbero trovarsi in pratica favorite, in particolari circostanze, le esportazioni nella Comunità dai paesi terzi a svantaggio del traffico intracomunitario. Poiché infatti l'operazione di esportazione non viene normalmente realizzata il giorno stesso in cui viene concluso il contratto in esecuzione del quale tale operazione viene effettuata, è indubbio che, in una situazione mobile di mercato caratterizzata da una netta tendenza al rialzo dei prezzi, qualora questo fenomeno assuma grande ampiezza, l'operatore comunitario che esporta nei nuovi Stati membri aventi prezzi più bassi di quelli comuni potrebbe trovarsi svantaggiato rispetto all'esportatore di paesi terzi, ove si applichi un meccanismo in cui l'importo compensativo abbia carattere di mobilità in relazione alle variazioni del prezzo mondiale del prodotto considerato. In una situazione del genere, infatti, l'esporta-

tore comunitario si trova di fronte alla prospettiva di ricevere un importo compensativo inferiore a quello in vigore il giorno della conclusione del suo contratto e della relativa fissazione del prezzo di vendita, mentre l'esportatore dei paesi terzi si trova nella situazione inversa, di potersi attendere di essere sottoposto, a titolo di prelievo, a un onere inferiore a quello in vigore il giorno della conclusione del suo contratto di vendita.

Questa conseguenza, poco confacente al principio della preferenza comunitaria iscritto nel paragrafo 1 del protocollo n. 16, concernente i mercati e gli scambi di prodotti agricoli, allegato all'atto relativo alle condizioni di adesione dei nuovi Stati alla Comunità, potrebbe essere evitata mediante la previsione della possibilità di fissazione anticipata dell'importo compensativo, quale è stata successivamente introdotta dal regolamento della Commissione n. 3280/73 del 4 dicembre 1973. Onde evitare facili speculazioni, peraltro, questa possibilità deve essere circoscritta in stretti limiti temporali: l'operazione che ne beneficia deve essere effettuata entro breve tempo dal giorno in cui avviene la prefissazione. Per la stessa ragione, il congelamento dell' importo compensativo andrebbe effettuato non mediante una disposizione generale, bensì in relazione ad ogni singola operazione, anche perché l'importo va determinato tenendo conto della concreta situazione dei prezzi esistenti nel momento in cui la prefissazione si compie.

Per questo solo motivo, l'impresa ricorrente, che non manca certo d'esperienza in materia di disciplina del mercato agricolo e di esportazioni dei relativi prodotti, avrebbe avuto buone ragioni di dubitare se davvero si potesse ravvisare nell'enunciazione degli importi compensativi effettuata in un testo regolamentare destinato a entrare in vigore oltre sei mesi dopo la sua prima pubblicazione, e a restare poi applicabile ancora per sei mesi, una «fissazione anticipata» valida incondizionatamente per tutte le operazioni effettuabili a qualsiasi momento, fino alla permanenza in vigore del regolamento stesso.

Se di «fissazione anticipata» si vuole parlare (ma solo in senso improprio), essa riguarda soltanto il *livello massimo* dell' importo compensativo che, condizioni del mercato permettendolo, può essere versato a chi esporta da uno Stato a prezzi più alti in un nuovo Stato membro avente prezzi inferiori.

8. A questo punto, occorre precisare che la valutazione della circostanza che la disciplina adottata dal Consiglio per gli scambi fra Stati originari e nuovi Stati membri della Comunità abbia potuto rivelarsi, in seguito a eventi normalmente imprevedibili, meno favorevole della disciplina relativa agli scambi con i paesi terzi o alle importazioni dai paesi terzi, esula di per sé dall'ambito della presente procedura. Anche qualora potesse, in ipotesi, derivarne una discriminazione in violazione del principio della preferenza comunitaria, l'eventuale vizio inficiante l'atto non varrebbe di per ciò stesso a far sorgere la responsabilità della Comunità per i danni che ne fossero derivati alle imprese. La responsabilità della Comunità per il pregiudizio lamentato dalla ricorrente potrebbe risultare soltanto qualora l'annuncio della propria azione futura effettuato dal Consiglio, mediante la risoluzione del 20 luglio e l'allegato progetto di regolamento, fosse stato tale da poter ragionevolmente indurre in errore l'impresa ricorrente, dandole la certezza di una garanzia di fissità degli importi compensativi indicati, qualunque fosse l'evoluzione della situazione di mercato.

Si è invocata a questo riguardo la circostanza che per quanto riguarda il commercio con i paesi terzi, oltre alla garanzia per un periodo di vari mesi dell' importo delle restituzioni all'esportazione, esisteva a favore delle esportazioni dai paesi terzi nella Comunità la possibilità di fissazione anticipata del prelievo; e questo — si afferma — considerato alla luce del principio della preferenza comunitaria, avrebbe potuto lasciar sup-

porre che l'importo previsto per le esportazioni dalla Comunità in Gran Bretagna, in mancanza di un meccanismo che consentisse la fissazione anticipata caso per caso, costituisse esso stesso una fissazione generale anticipata valida fino al 31 luglio dell'anno successivo.

Va peraltro notato che la situazione di sfavore lamentata dalla ricorrente nei confronti degli operatori dei paesi terzi non era prevedibile al momento dell' adozione degli atti suddetti. Essa è stata determinata, e si è rivelata, soltanto in seguito ad eventi eccezionali posteriori, estranei al controllo comunitario, che hanno fatto aumentare il prezzo mondiale dei cereali in una misura senza precedenti. Non sarebbe corretto interpretare la portata e il significato di detti atti, soprattutto per quanto riguarda l'affidamento che essi potevano far sorgere nella ricorrente al momento in cui essa stipulò i contratti da cui poi è risultato il danno, alla luce degli eventi successivi. L'ampio margine esistente all'epoca della pubblicazione della risoluzione del Consiglio, e della stipulazione dei contratti di vendita della ricorrente, fra l'importo compensativo indicato e la differenza tra il prezzo indicativo comunitario e il prezzo mondiale e quindi l'importo del prelievo, lasciava ragionevolmente supporre che ciò costituisse una sufficiente garanzia per gli operatori comunitari rispetto a normali fluttuazioni del prezzo mondiale del mercato dei cereali. L'aspettativa ingenerata dai testi in questione non può quindi essere apprezzata, all'epoca dei contratti conclusi dalla ricorrente, alla luce del principio della preferenza comunitaria, principio che sarebbe venuto ad acquistare significato soltanto ulteriormente, e cioè dopo la modifica sostanziale della situazione di mercato al confronto con il sistema e con le diverse garanzie, rivelatesi più efficienti, previste per il commercio con i paesi terzi.

D'altronde, per quanto riguarda i prodotti che sul mercato britannico si trovavano in diretta concorrenza con i prodotti comunitari, va notato che la garanzia prevista a favore degli esportatori in Gran Bretagna dai paesi terzi non era in pratica tale da porli in una situazione di reale privilegio rispetto agli esportatori comunitari, dal momento che essa, per il suo breve termine (30 giorni) si limitava a coprire la differenza di tempo necessaria per il trasporto da oltreoceano nella Comunità rispetto al tempo più breve richiesto per l'esportazione di una partita di merce fra paesi contigui come sono i paesi della Comunità. Ciò che poneva le esportazioni di cereali dei paesi terzi a destinazione della Comunità in una situazione migliore delle esportazioni di uno Stato membro originario in un nuovo Stato membro, era invece il fenomeno del rialzo del prezzo mondiale dei cereali, in presenza del quale diveniva proprio superflua la detta garanzia dei 30 giorni.

9. Poiché la fissazione dell'importo compensativo serve a compensare non solo le differenze negative, mediante versamento integrativo all'esportatore da Stato membro con prezzi più alti a Stato membro con prezzi più bassi, ma anche, nel caso inverso, le differenze positive mediante prelievo, l'interpretazione del sistema preannunciato proposta dalla ricorrente avrebbe condotto, in questo secondo caso, a conseguenze manifestamente aberranti: le esportazioni dai nuovi Stati membri nel resto della Comunità, pur nel caso di rialzo notevole dei prezzi, avrebbero dovuto subire lo stesso onere anche quando esso superasse di gran lunga la differenza dei prezzi esistenti nei mercati in questione, e ciò anche per le contrattazioni concluse nelle sopravvenute condizioni di mercato. Mentre, d'altro canto, gli esportatori comunitari in Gran Bretagna avrebbero potuto fino al 31 gennaio 1973, data in cui è stato adottato il regolamento n. 229/73, profittare del preteso regime di fissità dell'importo compensativo preannunciato per compiere facili speculazioni, tenuto conto dell'aumentato livello dei prezzi dei cereali in Gran Bretagna.

Se dunque si riconduce il problema della responsabilità della Comunità alla sua

vera dimensione, che non può prescindere dall'aspettativa che poteva realmente e ragionevolmente essere ingenerata nella ricorrente, all'epoca della conclusione dei suoi contratti di vendita in Gran Bretagna, dagli atti del Consiglio del luglio 1972, si dovrà ammettere che, nonostante tutti i lati criticabili che si volessero ravvisare alla luce degli eventi successivi, nella disciplina annunciata e poi adottata dal Consiglio, il testo preannunciato del regolamento relativo agli importi compensativi con i nuovi Stati membri non era tale da poter ragionevolmente dare alla ricorrente una certezza nel senso preteso.

Per accorgersi di questo, la Compagnie Continentale France non avrebbe neppure avuto bisogno di pensare alle incongruenze che abbiamo sopra rilevate. Le sarebbe stato sufficiente di fare attenzione alla disposizione dell'articolo 6 del testo regolamentare preannunciato nel luglio 1972 e poi ripreso sostanzialmente nel regolamento n. 229/73, il quale disponeva che «l'importo compensativo riscosso dallo Stato importatore è quello applicabile il giorno dell'importazione»; così come, logicamente, nel caso inverso «l'importo compensativo versato dallo Stato esportatore è quello applicabile il giorno dell'esportazione». Questa disposizione, anche se avesse potuto non riuscire del tutto chiara nel suo esatto significato, lasciava sicuramente intendere la possibilità di variazioni dell'importo compensativo.

Non può quindi ora la ricorrente invocare validamente un'aspettativa delusa, poiché, anche senza bisogno di conoscere l'articolo 55, paragrafo 6, dell'atto d'adesione, la precarietà del livello degli importi preannunciati risultava già chiaramente dallo stesso progetto di regolamento.

10. Pertanto, per una soluzione contraria all'accoglimento della pretesa della ricorrente, non si tratta solo d'invocare la regola fondamentale per cui *nemo censetur ignorare leges:* perché, se la responsabilità si collega a una specie di violazione di una promessa vinvolante del Consiglio delle Comunità, già in questa promessa erano contenuti — esplicitamente o implicitamente — elementi tali da richiamare, non solo il testo dell'articolo 55, paragrafo 6, ma anche e soprattutto la sua *ratio* nel sistema.

Si insiste da parte della ricorrente nell' invocare la circostanza che il Consiglio nei «considerando» della risoluzione del 20 luglio 1972 ha riconosciuto di dover provvedere a preannunciare l'ammontare degli importi compensativi che sarebbero valsi per tutto l'anno 1973 al fine di soddisfare la necessità degli operatori economici di poterne tenere conto nelle loro contrattazioni a venire, e anzi per incitarli in qualche modo a intensificare lo scambio intercomunitario. Quello che poi si sarebbe verificato sarebbe — al contrario — la delusione delle aspettative che si erano create dall'una parte e ritenute fondate dall'altra, e alle quali si era fatto espresso riferimento. Noi abbiamo già manifestato al riguardo l'opinione che realmente si sia trattato, non soltanto di preannunzi, ma — ben più — di promesse vincolanti per il Consiglio, e le cifre erano indicate appunto nel presupposto normale che il dislivello dei prezzi sul mercato mondiale contenesse le sue oscillazioni entro un prevedibile gioco: in questo ambito era quanto mai opportuno che le parti potessero trovare indicate le cifre per regolare le loro contrattazioni e, in conseguenza, per incrementare gli scambi. Ma le previsioni e la promessa che vi era unita, erano strettamente collegate al funzionamento del sistema; sarebbe un errore prenderle isolatamente e farne dedurre un impegno incondizionato, come se si trattasse, non di previsioni, ma di una fissazione al di fuori di ogni vicenda, e contro e oltre la normativa dell'atto d'adesione. Il Consiglio infatti non aveva la possibilità di compiere delle scelte che gli consentissero di derogare all'applicazione del paragrafo 6 sopra più volte citato. E che la promessa potesse apparire del tutto incondizionata a un'impresa bene addentro nel sistema qual è certamente l'impresa ricorrente, non si potrebbe mai sostene-

re, poiché anche l'affidamento e i diritti che se ne possono far derivare sono strettamente collegati alla situazione concreta e non all'apparenza di affermazioni prese in un significato generico.

11. Sotto altra prospettiva il problema si è voluto presentare, non come violazione di una promessa vera e propria, ma come violazione di un più generale obbligo d'informazione che si fonderebbe sull'esigenza di dare informazioni complete una volta che una comunicazione si sia voluta anticipare. Si risponde che l'informazione sul sistema era già completa nell'atto d'adesione: la somma compensativa si sarebbe data entro il limite massimo stabilito al paragrafo 6 dell'articolo 55; e pertanto il Consiglio non ha ripetuto anche questo, perché scopo della disciplina regolamentare, prima annunciata e poi attuata dal febbraio 1973, era quello di determinare in concreto la misura dell'importo compensativo e non di assicurare una prestazione incondizionata: era sempre ragionevolmente subordinata la riserva dell'ipotesi regolamentare di base.

Neppure si può parlare di una violazione di diritti quesiti. Il sistema non era previsto per compensare i prezzi dei singoli contratti, ma i prezzi correnti al tempo delle consegne; e appunto l'ammontare compensativo era previsto, non in relazione ai singoli prezzi convenuti in un dato tempo, ma rispetto alle consegne di merci da effettuarsi nel corso dell'anno.

L'evento che ha causato lo squilibrio, e quindi il danno, è stato l'imprevisto e imprevedibile grande aumento dei prezzi mondiali. C'è sempre un rischio in ogni operazione commerciale: se la ditta esportatrice avesse previsto la circostanza abnorme non avrebbe certamente neppure concluso i contratti con i grossisti importatori inglesi. Essa si è trovata in più aggravata economicamente dalla diminuzione della prestazione dell'importo compensativo, sul quale certamente essa aveva fatto conto. Ma nel momento della consegna non avrebbe avuto senso la prestazione dell'importo compensativo massimo previsto, perché già il mercato mondiale si era venuto avvicinando ai prezzi comunitari. L'aver venduto a un prezzo inferiore al prezzo comunitario, in previsione di ricevere l'ammontare compensativo, ha corrisposto a un calcolo sbagliato; ma lo sbaglio principale, causa del danno, è collegato all'imprevedibilità di quanto è avvenuto sul mercato e non all'imprevedibilità di quelle che sarebbero state le conseguenze nel sistema degli scambi tra i vari paesi della Comunità: danni che con ogni probabilità si sarebbero manifestati anche se il richiamo ai prezzi del giorno della consegna fatto nell'articolo 6 del regolamento si fosse completato anche con la riserva espressa di cui all'articolo 55, paragrafo 6, dell'atto d'adesione.

12. D'altra parte, un sistema mobile di «fissazione anticipata» che consente di tener conto della differenza dei prezzi effettivamente praticati nel momento in cui ciascuna impresa interessata conclude il negozio in relazione al quale la fissazione anticipata si effettua, quale è stata introdotta il 1° dicembre 1973, non avrebbe potuto in nessun caso essere applicato anterioremente al 1° gennaio 1973 per le operazioni riguardanti i nuovi Stati membri, facendo ancora difetto i presupposti essenziali al riguardo, in particolare l'entrata in vigore della disciplina comunitaria dei mercati agricoli nei rapporti con i nuovi Stati membri.

Come solo modo per ovviare ai gravi inconvenienti che in certe circostanze avrebbero potuto verificarsi per il traffico intercomunitario, è stata prevista la clausola di salvaguardia dell'articolo 55, paragrafo 6, secondo comma, il quale consente di derogare al principio del primo comma, mediante apposita delibera del Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, al fine di evitare deviazioni di traffico e distorsioni della concorrenza. Tuttavia, anche se nella specie si potesse provare che si sono verificati eventi di questo genere, ciò nondimeno non ne risulterebbe il diritto della ricorrente di beneficiare automaticamente della deroga suddetta, la quale dipende da una specifica decisione del

Consiglio, che non vi è stata, e che d'altronde neanche è stata richiesta.

La limitazione stabilita dall'articolo 55, paragrafo 6, costituisce una norma imperativa d'immediata applicazione e fa parte integrante del sistema stabilito dall'articolo 55: essa avrebbe potuto subire eccezioni soltanto nei limiti e alle condizioni stabilite dal secondo comma del paragrafo 6.

Al di fuori dell'ipotesi di abuso, che la ricorrente neppure invoca, sarebbe estremamente arduo sostenere l'esistenza di una colpa generatrice di responsabilità per il non uso di un potere così squisitamente discrezionale qual è quello conferito al Consiglio dall'articolo 55, paragrafo 6, secondo capoverso, dell'atto d'adesione, e la cui applicazione, in ragione del suo carattere derogatorio, presenta aspetti tanto delicati e complessi.

Riassumendo, osservo che nessuna «faute de service» nel senso allegato dalla ricorrente — neppure per omissione — potrebbe essere ravvisata nell'adozione del regolamento n. 229/73, dal momento che questo testo non modifica sostanzialmente, in particolare per gli aspetti che entrano qui in rilievo, il sistema delineato nel testo allegato alla risoluzione del Consiglio del luglio 1972.

Se è esatto che, come risulta dalle considerazioni sopra esposte, le disposizioni dell'atto d'adesione invocate dal ricorrente non possono ragionevolmente consentire un'interpretazione del sistema degli importi compensativi delineato nella risoluzione del Consiglio del luglio 1972, nel senso sostenuto dalla ricorrente, si deve anche escludere che questo atto abbia potuto ingenerare in un'impresa non sprovvista né dell'esperienza né dei mezzi necessari per accertare la reale disciplina giuridica delle sue esportazioni, quale è indubbiamente la ricorrente, un equivoco così notevole sulla portata della determinazione degli importi compensativi effettuata dal testo menzionato.

Concludendo, né la circostanza che al momento della prima risoluzione il Consiglio non abbia fatto espresso riferimento alla regola generale dell'articolo 55, paragrafo 6, primo comma, dell'atto d'adesione, né la mancata posa in opera della clausola di salvaguardia prevista dal secondo comma di detto paragrafo 6, possono comportare la responsabilità della Comunità per il pregiudizio subito dalla ricorrente in seguito al mutamento della situazione mondiale del mercato dei prodotti in questione per avere essa erroneamente fatto assegnamento, per le sue esportazioni future, sull'ammontare totale degli importi compensativi indicati dal Consiglio, laddove i testi invocati non erano tali da fornire alcuna certezza di fissità.

Per queste ragioni, propongo che la domanda di risarcimento sia respinta, con tutte le conseguenze processuali.