Nella causa 12/79,

FIRMA HANS-OTTO WAGNER GMBH AGRARHANDEL KG, con sede in Bad Homburg, rappresentata dagli avvocati Modest, Heemann, Gündisch, Rauschning, Landry, Festge, Horst Heeman, Wegemer, Petersen, Bauer, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sig.ra Jeanne Jansen-Housse, huissier, 23, rue Aldringen,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso per risarcimento di danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart e T. Koopmans, giudici;

avvocato generale: J.-P. Warner;
vicecancelliere: J. A. Pompe,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e i mezzi ed argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

a) I regolamenti che disciplinano la materia in esame

aa) Regime vigente per l'esportazione di zucchero

L'art. 12 del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1974, n. 3330, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (GU n. L 359, pag. 1; regolamento che ha abrogato il precedente regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009, GU n. L 308, pag. 1), subordina tutte le importazioni ed esportazioni comunitarie dei prodotti contemplati dal regolamento alla presentazione di un titolo di importazione o di esportazione. Il titolo è rilasciato dietro deposito di una cauzione che garantisca l'impiego di importare o di esportare durante il periodo di validità del titolo stesso. Se l'operazione non è realizzata entro tale termine o lo è soltanto parzialmente, la cauzione viene incamerata in tutto o in parte.

Le modalità comuni di applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativa ai prodotti agricoli sono state stabilite dal regolamento (CEE) della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193 (GU n. L 25, pag. 10); le modalità particolari di applicazione per il settore dello zucchero sono state fissate dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1975, n. 2048 (GU n. L 213, pag. 31).

L'art. 19 del regolamento n. 3330/74 contempla la possibilità di coprire, mediante una restituzione all'esportazione, la differenza tra i prezzi praticati sul mercato mondiale ed i prezzi nella Comunità. In base all'art. 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 giugno 1968, n. 766, che stabilisce le regole generali per la concessione di restituzioni all'esportazione dello zucchero (GU n. L 143, pag. 6), la restituzione può venir fissata mediante aggiudicazione. Con il regolamento (CEE) 11 agosto 1975, n. 2102 (GU n. L 214, pag. 5), la Commissione ha aperto, fino ad una data da stabilirsi ulteriormente, una gara permanente per la determinazione di un prelievo all'esportazione e/o di una restituzione all'esportazione dello zucchero bianco e, durante il periodo di validità della gara permanente, gare parziali settimanali. Le gare sono effettuate in conformità alle disposizioni del regolamento del Consiglio n. 766/68 e del regolamento della Commissione n. 2101/75.

In particolare, l'art. 12 del suddetto regolamento n. 2101/75 stabilisce, alla lett. b), che l'aggiudicatario ha l'obbligo di presentare, entro i dieci giorni successivi alla scadenza del termine di presentazione delle offerte, una domanda di titolo d'esportazione. La partecipazione alla gara è subordinata, fra l'altro, alla

costituzione di un'apposita cauzione; l'offerta non può essere ritirata; la cauzione di gara viene incamerata se l'offerente, dopo essere stato dichiarato aggiudicatario, non chiede il titolo entro il termine stabilito (cfr. artt. 5 e 6 del regolamento n. 2101/75).

bb) Regime vigente per le modifiche dei tassi di cambio

Il regolamento (CEE) del Consiglio 30 luglio 1968, n. 1134 (GU n. L 188, pag. 1), dispone, all'art. 4, n. 1:

«In caso di modifica del rapporto tra la parità della moneta di uno Stato membro ed il valore dell'unità di conto, lo Stato membro interessato adegua, utilizzando il nuovo rapporto, e fatta salva l'applicazione delle disposizioni dell'art. 1, paragrafo 2, i seguenti importi previsti in unità di conto se espressi in moneta nazionale nei documenti, titoli o certificati prodotti per l'applicazione della politica agraria comune o dei regimi speciali di scambio per le merci risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli:

a) gli importi fissati in anticipo per un'operazione o una parte di operazione che rimane da effettuare dopo la modifica del rapporto;

b) gli importi che figurano negli accordi stipulati tra un privato ed un'organismo di intervento per un'operazione o una parte di operazione che rimane da effettuare dopo la modifica del rapporto.

Tuttavia l'interessato, che abbia ottenuto una fissazione anticipata per una operazione determinata, ottiene, su domanda scritta che deve pervenire all'organismo competente entro 30 giorni da quello dell'entrata in vigore delle misure relative alla fissazione degli importi adattati, l'annullamento della fissazione anticipata e del relativo certificato o titolo».

In base all'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 129, relativo al valore dell'unità di conto e ai tassi di cambio da applicare nell'ambito della politica agricola comune (GU 1962, n. 106, pag. 2553), che giustifica misure derogatorie al principio dell'utilizzazione delle parità per convertire una moneta in un'altra, il Consiglio ha adottato, il 27 febbraio 1975, il regolamento n. 475/75 che fissa dei tassi rappresentativi da applicare nel settore agricolo. L'art. 6 del suddetto regolamento ha reso applicabili le disposizioni del regolamento n. 1134/68 previste per la modifica del rapporto tra la parità della moneta d'uno Stato membro e il valore dell'unità di conto (vedere sopra).

Il 15 marzo 1976 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 557/76 (GU n. L 67, pag. 1), abrogativo del regolamento n. 475/75, ed ha fissato nuovi tassi di cambio da applicare nel settore agricolo. L'art. 5, n. 1, del regolamento n. 557/76 contempla esso pure l'applicazione del regolamento n. 1134/68, con la seguente limitazione (art. 5, n. 2):

«Tuttavia, l'art. 4, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68 si applica soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisce un pregiudizio per l'interessato».

Modalità d'applicazione del regolamento n. 557/76 sono state fissate dal regolamento (CEE) della Commissione 15 marzo 1976, n. 571 (GU n. L 68, pag. 1), il cui art. 1, n. 1, è del seguente tenore:

«Per i prodotti per i quali è fissato un importo compensativo monetario, l'annullamento della fissazione anticipata e del relativo certificato o titolo, previsto dall'art. 4, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68, può essere chiesto:

— per i soli titoli d'importazione rilasciati in Irlanda e in Italia,

— per i soli titoli di esportazione rilasciati in Germania, nel Belgio, nel Lussemburgo e nei Paesi Bassi».

L'art. 2, n. 1, dispone che l'art. 4, n. 1, ultimo comma, del regolamento n. 1134/68 si applichi per i prodotti e per gli Stati membri in causa a decorrere dalle date precisate all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 557/76 (per lo zucchero: dall'inizio della campagna 1976/1977, vale a dire dal 1° luglio 1976). Tali disposizioni si applicano soltanto alle fissazioni anticipate e ai relativi certificati o titoli rilasciati anteriormente al 15 marzo 1976 (art. 2, n. 2, del regolamento n. 571/76).

. . .«Considerando che l'esercizio massiccio di un tale diritto può costituire in taluni casi un ostacolo serio alla corretta gestione comunitaria di un determinato mercato agricolo; che, in tali condizioni, è opportuno prevedere che il diritto in causa possa essere sostituito con un altro consistente nella compensazione del pregiudizio subito», il Consiglio ha emanato il 22 giugno 1976 il regolamento n. 1451/76 (GU n. L 163, pag. 5), con cui ha aggiunto dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 557/76 (vedi sopra) il seguente comma:

«Può essere previsto che tale pregiudizio sia compensato da apposita misura. In tal caso non si applicano le disposizioni di cui al primo comma».

Infine, il 30 giugno 1976, la Commissione ha adottato il regolamento (CEE) n. 1579/76 (GU n. L 172, pag. 59) che dispone:

«Articolo 1

1. La compensazione di cui all'art. 5, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 557/76 è concessa per i quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali di esportazione sono espletate a decorrere dal 1° luglio 1976 in virtù delle gare parziali svoltesi a norma del regolamento (CEE) n. 2101/75 e per i quali un titolo d'esportazione è stato rilasciato anteriormente al 15 marzo 1976. Tale compensazione, per gli Stati membri interessati, è fissata come indicato nell'allegato.

2. Per i titoli d'esportazione di cui al paragrafo 1, non può essere esercitato il diritto di annullamento previsto dall'art. 4, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68.

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il 1° luglio 1976».

b) L'oggetto della controversia

In conformità al regolamento n. 2101/75, l'ente federale per l'organizzazione dei mercati agricoli (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung; in prosieguo: BALM) — sostituitosi alla Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak (ufficio per l'importazione e l'immagazzinamento dello zucchero e del tabacco grezzo) — rilasciava alla ditta Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG (in prosieguo: Wagner), l'11 marzo 1976, in base alla ventesima gara parziale nell'ambito della gara permanente per l'esportazione, una dichiarazione di aggiudicazione, in seguito alla

quale la Wagner otteneva dal BALM, il 18 marzo 1976, una licenza d'esportazione per 500 tonnellate di zucchero.

In seguito alla pubblicazione del regolamento del Consiglio n. 1451/76, la Wagner, con telex 29 giugno 1976, protestava presso il BALM contro la possibilità di abolire il diritto d'annullamento, contemplata da questo regolamento in caso di modifica dei tassi di cambio da applicare nel settore agricolo.

Il 30 giugno 1976, la Commissione emanava il regolamento n. 1579/76, relativo alla adeguata compensazione. La data prevista per l'entrata in vigore del regolamento era il 1° luglio 1976. Tuttavia, poiché la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale veniva ritardata di un giorno a causa di uno sciopero, il regolamento n. 1579/76 poteva applicarsi soltanto dal 2 luglio 1976 (sentenza 31 marzo 1977, causa 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA c/ Commissione, Racc. 1977, pag. 709).

Con lettera 1° luglio 1976, pervenuta al BALM in pari data, la Wagner chiedeva l'annullamento della licenza d'esportazione e lo svincolo della cauzione da essa costituita per un importo di 107 362 DM.

Il BALM respingeva tale domanda con provvedimento 5 luglio 1976, richiamandosi al regolamento n. 1579/76. La decisione in tal senso era già stata comunicata telefonicamente dal BALM alla Wagner il 2 luglio 1976.

Successivamente, la Wagner utilizzava la licenza d'esportazione, ma sostiene di aver subito, in tale operazione, perdite considerevoli.

Ritenendo che il regolamento n. 1579/76 non avrebbe potuto essere applicato alle domande di annullamento di licenza depositate il 1° luglio 1976 e dopo uno scambio di lettere con la Commissione, la Wagner ha proposto il seguente ricorso per risarcimento di danni.

c) Il procedimento

Il ricorso, datato 22 gennaio 1979, è stato registrato in cancelleria il 24 gennaio 1979.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia, essa ha chiesto alle parti di rispondere per iscritto a taluni quesiti. Inoltre, le parti sono state invitate a limitare la discussione al problema della responsabilità.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— condannare la convenuta a versarle la somma di DM 63 845,62, più gli interessi del 6,75 % dalla domanda giudiziale;

— porre le spese a carico della convenuta.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, respingerlo;

— porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità del ricorso

La *ricorrente* fa presente di non aver impugnato il provvedimento del BALM 5 luglio 1976, per evitare le lungaggini di

un procedimento amministrativo, implicante il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia. Nel frattempo la licenza d'esportazione era stata considerata valida. Al fine di ridurre il danno, la ricorrente si era quindi vista costretta ad utilizzare la licenza per evitare di perdere la cauzione e per potere in ogni caso pretendere le sovvenzioni all'esportazione, compresi gli importi compensativi. Altrimenti, essa avrebbe dovuto correre il rischio di impegnarsi in una nuova azione amministrativa contro il provvedimento di incameramento della cauzione di 107 362 DM per mancata utilizzazione della licenza.

La *convenuta* sostiene che il ricorso è irricevibile.

La ricorrente avrebbe dovuto impugnare il provvedimento del BALM 5 luglio 1976 dinanzi alle autorità ed ai giudici nazionali competenti.

A suo avviso è chiaro che il 1° luglio 1976, data in cui presentava la domanda di annullamento della licenza, la ricorrente non sapeva ancora nulla della particolare circostanza consistente nel ritardo di un giorno nella pubblicazione della Gazzetta ufficiale a Lussemburgo. Essa ne veniva a conoscenza soltanto nel corso del procedimento. Ora, sarebbe stato possibile che il BALM accogliesse senz'altro la domanda, ovvero che la questione desse luogo ad un procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE; al più tardi con la sentenza che sarebbe stata emessa dalla Corte di giustizia, la questione sarebbe stata risolta come nella causa 88/76 [1] e la ricorrente avrebbe ottenuto piena soddisfazione, nel senso che non sarebbe stata costretta ad utilizzare la licenza d'esportazione e la cauzione sarebbe stata svincolata.

1 — Causa 88/76, Société pour l'exportation des sucres SA c/ Commissione, Racc. 1977, pag. 709.

La convenuta si riferisce alla giurisprudenza della Corte (cause riunite 67-85/75, Lesieur Cotelle e a. c/ Commissione, Racc. 1976, pag. 391; causa 46/75, IBC c/ Commissione, Racc. 1976, pag. 65; cause riunite 12, 18 e 21/77, Debayser e a. c/ Commissione, Racc. 1978, pag. 553 e in particolare pagg. 567-569).

A suo avviso, il punto di vista difeso dalla ricorrente, e cioè che da questa non si poteva pretendere ch'essa si servisse dei rimedi giurisdizionali offerti in sede nazionale, non è sostenibile.

La ricorrente aveva la scelta fra due possibilità. Da una parte, essa avrebbe potuto impugnare il provvedimento del BALM, col rischio di perdere la cauzione. Dall'altra, essa avrebbe potuto utilizzare la licenza, con i vantaggi connessi, ottenendo così la compensazione monetaria in generale e la compensazione specifica per il pregiudizio subito.

Essa ha dato la preferenza a quest'ultima alternativa ed era perfettamente libera di decidere in tal senso. Ma, stando così le cose, avrebbe dovuto essere coerente con tale decisione e subirne le conseguenze; non può invece imputare alla Commissione, pretendendo il risarcimento di un danno, il pregiudizio derivantele dal fatto di non avere adito i giudici nazionali competenti.

D'altra parte, afferma la Commissione, la prassi amministrativa generalmente seguita dal BALM in caso di ricorso, va nel senso che la cauzione non può essere incamerata finchè il procedimento non sia stato concluso. Sotto questo aspetto, la ricorrente non correva quindi alcun rischio.

Nella replica, la *ricorrente* sostiene che il presente ricorso riguarda il risarcimento del danno causatole dalla convenuta. La ricorrente è convinta del fatto che tale danno è derivato da un comportamento illecito della convenuta e che, di conseguenza, il ricorso è ricevibile (sentenze 43/72, Merkur-Außenhandels-GmbH c/ Commissione, Racc. 1973, pagg. 1055 e 1070; 126/76, Firma Gebrüder Dietz c/ Commissione, Racc. 1977, pagg. 2431 e 2441).

Né, a suo avviso, si può desumere il contrario dalla sentenza emessa dalla Corte nella causa 132/77 (Société pour l'exportation des sucres c/ Commissione, Racc. 1978, pag. 1061), in cui l'impresa interessata non era riuscita a provare che un provvedimento adottato dalle autorità amministrative competenti fosse stato influenzato da un comportamento della Commissione.

Nella presente fattispecie, non si può pretendere che la ricorrente si servisse dei rimedi giurisdizionali esistenti in sede nazionale.

Essa ha avuto conoscenza della tardiva pubblicazione del regolamento n. 1579/76 solo dopo la scadenza del termine per la presentazione del reclamo amministrativo contro il provvedimento del BALM 5 luglio 1976.

Per questa ragione, a quell'epoca la ricorrente non poteva soppesare le possibilità di successo del suo reclamo e valutare i rischi derivanti da una mancata utilizzazione della licenza se non in relazione ai motivi di merito dedotti contro la legittimità del regolamento n. 1579/76. Essa non avrebbe potuto contentarsi, allora, di proporre soltanto un reclamo contro il provvedimento del BALM 5 luglio 1976, ma avrebbe inoltre dovuto lasciar decorrere il termine di validità della licenza senza far uso di quest'ultima. Qualora, infatti, essa avesse proposto un reclamo contro il provvedimento del BALM 5 luglio 1976, utilizzando poi la licenza, avrebbe subito per l'appunto il danno da essa lamentato nel presente procedimento. Da una parte, essa doveva quindi tenere conto del rischio di perdere una cauzione pari ad oltre 1/6 del proprio capitale e, dall'altra, era in grado di farsi un'idea circa la possibilità di evitare detta perdita della cauzione, derivante dalla mancata utilizzazione della licenza, soltanto in base alle obiezioni sostanziali contro la legittimità del regolamento n. 1579/76.

La ricorrente contesta il fatto che la prassi generale seguita dal BALM vada nel senso di rinunciare a dichiarare l'incameramento della cauzione in pendenza del procedimento iniziato contro provvedimenti di rigetto delle domande d'annullamento.

Infine, la ricorrente non si trova in posizione di vantaggio rispetto ad altri esportatori. Essa non ha fatto altro che subire delle perdite, di cui mira ad ottenere la compensazione. I vantaggi connessi ad un annullamento della licenza sarebbero stati di maggiore entità. In caso di annullamento, invece di subire delle perdite per la mancata uitlizzazione della licenza, la ricorrente avrebbe potuto realizzare un profitto.

Nella replica, la *convenuta* osserva che la questione decisiva consiste nello stabilire se il ricorso sia diretto contro provvedimenti adottati dalle autorità nazionali in forza di norme comunitarie.

La giurisprudenza della Corte è ispirata al legittimo scopo di tracciare sistematicamente una netta separazione fra le due giurisdizioni (Corte di giustizia — giudici nazionali), evitando reciproche interferenze nonostante la sostanziale identità degli scopi perseguiti dagli interessati; nella materia in questione deve considerarsi prioritaria la via dell'impugnazione dinanzi al giudice nazionale, ammesso che essa sia o sia stata accessibile.

Nella fattispecie in esame, la ricorrente ha scelto la via del ricorso per risarcimento di danni, avendo omesso di impugnare il provvedimento del BALM 5 luglio 1976. Se fosse stato impugnato, questo provvedimento sarebbe stato annullato o revocato. Non reagendo all'applicazione di tale provvedimento nei suoi confronti, la ricorrente si è definitivamente impegnata ad esportare nei paesi terzi 500 tonnellate di zucchero con la restituzione prefissata (più la compensazione del pregiudizio). Tuttavia, secondo la stessa ricorrente, il preteso danno risulta per l'appunto dal fatto che, tenuto conto di tale situazione, essa è stata costretta ad acquistare e a vendere zucchero a condizioni sfavorevoli. Di conseguenza, la causa prima del danno risiede nella licenza d'esportazione rilasciata dalle autorità nazionali, cioè dal BALM, in relazione al provvedimento con cui si rifiutava di annullare tale licenza. Col ricorso fondato sull'art. 215 del Trattato CEE la ricorrente tenta di sottrarsi *a posteriori* alle conseguenze di detti provvedimenti nazionali e di eludere in tal modo le condizioni di esercizio dell'azione di annullamento stabilite dal diritto interno (fra l'altro i termini). Detto ricorso è quindi sostanzialmente diretto contro i provvedimenti nazionali.

La convenuta insiste nel sostenere che la ricorrente avrebbe dovuto adire i giudici nazionali. Il fatto stesso che questa non sapesse nulla, in origine, del ritardo nella pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dimostra il carattere artificiale del presente ricorso, basato su tale circostanza, che non ha potuto avere la minima influenza sulle disposizioni di carattere economico adottate dalla ricorrente.

In realtà, questa sarebbe favorita rispetto ad altri esportatori qualora ottenesse soddisfazione nel presente procedimento. Un esportatore che a suo tempo avesse deciso di impugnare il provvedimento nazionale di rifiuto avrebbe corso, da parte sua, il rischio di perdere la cauzione.

La ricorrente non ha voluto correre tale rischio. Se si ritenesse giusto indennizzarla per il pregiudizio derivante da tale provvedimento, mediante il sistema della compensazione contemplata dal regolamento n. 1579/76, non si potrebbe dire — per l'appunto considerando la situazione *ex ante* — che essa abbia corso alcun rischio. Sotto questo aspetto essa sarebbe avvantaggiato rispetto agli esportatori che avessero deciso di rivolgersi ai giudici nazionali.

Nel merito

La *ricorrente* fa valere che la convenuta, adottando il regolamento n. 1579/76, che era all'origine del rifiuto opposto dal BALM alla domanda di annullamento da essa presentata il 1° luglio 1976, si è resa responsabile dei danni da essa subiti.

Inoltre, la convenuta era a conoscenza, al più tardi il 2 luglio 1976, del fatto che il regolamento n. 1579/76 non era stato pubblicato né il 30 giugno 1976 né il 1° luglio 1976. Essa avrebbe dovuto far presente alle autorità nazionali competenti che detto regolamento non poteva essere applicato alle domande di annullamento del 1° luglio 1976.

Nel controricorso, la *convenuta* sostiene che, da parte sua, non vi è stato alcun comportamento illecito che possa far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

Essa osserva anzitutto che la ricorrente basa la sua censura relativa al comportamento illecito della Commissione unicamente sul ritardo nella pubblicazione del

regolamento n. 1579/76. Essa non fa quindi valere che il regolamento sia sostanzialmente illegittimo, come sosteneva invece nel 1976 nei confronti del BALM.

La convenuta ammette che, *in un primo momento,* il rifiuto del BALM poteva sembrare insufficientemente motivato in diritto, poiché il regolamento in questione non era applicabile alla domanda di annullamento presentata dalla ricorrente il 1° luglio 1976 per la licenza d'esportazione. Tuttavia, non avendo poi reagito al provvedimento di rifiuto ed avendo adottato le disposizioni di carattere economico che le erano parse opportune tenuto conto di tale rifiuto, la ricorrente non può più far valere tale vizio specifico. Altrimenti, il suo comportamente potrebbe essere qualificato come un «venire contra factum proprium».

Il ritardo nella pubblicazione della Gazzetta ufficiale in questione costituisce manifestamente un caso di forza maggiore, il che esclude qualsiasi responsabilità dell'Ufficio delle pubblicazioni e, pertanto, della Commissione.

Inoltre, non si può assolutamente ipotizzare che la Commissione avrebbe potuto informare, il 2 luglio 1976, le autorità nazionali competenti della provvisoria inapplicabilità del regolamento n. 1579/76. La convenuta è venuta a conoscenza del ritardo nella pubblicazione soltanto il 14 settembre 1976, cioè il giorno del deposito del ricorso nella causa 88/76.

Anche qualora si potesse far carico alla Commissione di un comportamento illecito, ciò non sarebbe sufficiente a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215 del Trattato CEE. L'illecito denunciato nella fattispecie e relativo alla pubblicazione della Gazzetta ufficiale va assimilato ad un vizio di forma. Ora, un vizio del genere, indipendentemente da eventuali altre conseguenze giuridiche, non può dar luogo a responsabilità per illecito amministrativo.

Secondo la conventua è inoltre necessario che il danno allegato costituisca la conseguenza diretta del comportamento specifico di cui si fa carico alla Commissione. Tale danno avrebbe dovuto quindi prodursi precisamente per il fatto che il regolamento n. 1579/76 sia stato applicato nei confronti della ricorrente già con effetto dal 1° luglio 1976. Ma ciò non si verifica nella fattispecie.

Inoltre, la ricorrente avrebbe potuto evitare che si verificasse il danno da essa lamentato, impugnando il provvedimento di rifiuto del BALM.

Nella replica, la *ricorrente* ribadisce che vi è stato un comportamento illecito da parte della convenuta.

D'altro canto, essa osserva che il regolamento n. 1579/76 è anche sostanzialmente illegittimo, in quanto viola e abolisce diritti regolarmente acquisiti. In proposito essa si riferisce a quanto dedotto dalla ricorrente nella causa 88/76 (Société pour l'exportation des sucres SA c/ Commissione, Racc. 1977, pag. 709).

Essa sostiene che il provvedimento del BALM 5 luglio 1976 non era soltanto provvisoriamente illecito, bensì era fondato su disposizioni assolutamente inapplicabili, in quanto non erano ancora entrate in vigore. A suo avviso, non può esistere un vizio giuridico più grave.

Il comportamento illecito della convenuta consiste nel fatto di non aver immediatamente precisato che il regolamento non si poteva applicare alle domande d'annullamento presentate il 1° luglio 1976.

Non è quindi pertinente l'argomento secondo cui la pubblicazione tardiva della Gazzetta ufficiale sarebbe stata dovuta ad un caso di forza maggiore. D'altra parte, la convenuta non può sostenere

che lo sciopero del proprio personale costituisca un caso di forza maggiore.

La convenuta, e in ogni caso alcuni agenti del suo Ufficio delle pubblicazioni, hanno tuttavia avuto conoscenza fin dal 2 luglio 1976 della pubblicazione tardiva del regolamento n. 1579/76. Se tale fatto non è stato comunicato, nell'ambito dell'organizzazione della convenuta, agli uffici competenti, tale omissione è dovuta a carenza dell'organizzazione stessa.

Per quanto riguarda il nesso di causalità tra l'illecito amministrativo commesso dalla convenuta e il danno subito dalla ricorrente, questa osserva che, se la convenuta avesse chiaramente indicato in tempo utile che il regolamento n. 1579/76 non era ancora in vigore il 1° luglio 1976, la ricorrente sarebbe stata in ogni caso in grado di impugnare il provvedimento del BALM.

Il nesso di causalità non può essere negato, né dal punto di vista della *teoria dell'equivalenza*, né da quello della *teoria della adeguatezza.*

Infine la ricorrente osserva che, a suo tempo, tenuto conto delle circostanze, essa aveva adempiuto il proprio obbligo di limitare il danno.

Nella controreplica, la *convenuta* eccespisce anzitutto l'irricevibilità di un mezzo nuovo, ai sensi dell'art. 42 del regolamento di procedura. Nell'atto introduttivo, la ricorrente non ha mai sostenuto, neanche indirettamente, che il regolamento n. 1579/76 fosse sostanzialmente illegittimo. Tale illegittimità viene fatta valere soltanto nella replica.

Per quanto riguarda il merito, la convenuta assume che la pubblicazione tardiva del regolamento non costituisce affato un comportamento illecito della Commissione, che faccia sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità, già per il semplice fatto che la Commissione non ha agito in contrasto con i propri obblighi.

Qualora si consideri che il comportamento illecito della Commissione consista nel fatto ch'essa ha omesso di avvertire il BALM, ci si dovrebbe chiedere se il provvedimento di quest'ultimo non sia illegittimo. In proposito, la convenuta ribadisce il punto di vista sostenuto nel controricorso.

La Commissione sostiene di non aver violato alcun obbligo che le incombesse nei confronti della ricorrente, per il fatto di non aver informato il BALM del ritardo nella pubblicazione. Sul piano generale, deve essere negata l'esistenza stessa di un obbligo del genere. Per contro, uno speciale obbligo di informazione potrebbe derivare da concrete esigenze di certezza del diritto o di tutela del legittimo affidamento dei singoli. Un obbligo del genere è tuttavia di carattere puramente accessorio, in quanto si potrebbe desumere soltanto dalla circostanza della pubblicazione tardiva. Nella fattispecie, il contenuto di tale obbligo potrebbe essere unicamente la tutela degli esportatori nei confronti dei danni che questi avessero subito a causa del ritardo nella pubblicazione (in altri termini del loro affidamento circa la possibilità di chiedere ancora l'annullamento alla data del 1° luglio 1976). Tuttavia, sotto questo aspetto nulla è stato dedotto dalla ricorrente.

Ammesso che il comportamento illecito della Commissione consistesse nell'aver pubblicato con ritardo il regolamento n. 1579/76, non esisterebbe alcun rapporto di causa ed effetto tra tale circostanza ed i danni allegati. In effetti, se il regolamento fosse stato pubblicato, come previsto, entro il 1° luglio 1976, la ricorrente si sarebbe trovata esattamente nella stessa situazione in cui si trova attualmente.

Un sufficiente rapporto di causa ed effetto non esiste neppure qualora ci si basi sulla pretesa omissione, da parte della Commissione, consistente nel non aver

informato il BALM. Uno specifico obbligo di informazione potrebbe avere unicamente lo scopo di tutelare gli esportatori contro i danni derivanti dal ritardo nella pubblicazione del regolamento n. 1579/76. Tali danni non si sono verificati e, di conseguenza, manca uno specifico rapporto di causa ed effetto tra la violazione dell'obbligo giuridico in questione e i danni lamentati nella fattispecie.

Rispondendo ad un quesito formulato dalla Corte, la *ricorrente* ha dichiarato di aver ottenuto la compensazione contemplata dal regolamento n. 1579/76.

La compensazione del pregiudizio non ha tuttavia neutralizzato il danno che la ricorrente ha subito a causa del rigetto della domanda d'annullamento. La compensazione è stata pari soltanto alla differenza fra l'importo compensativo monetario vigente dal 1° luglio 1976 e quello che sarebbe stato applicato se, a partire da tale data, non si fosse fatto riferimento ai nuovi tassi di conversione.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le proprie difese orali all'udienza del 3 ottobre 1979.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 14 novembre 1979.

In diritto

1 La ricorrente chiede che la Comunità economica europea, e per essa la Commissione, venga condannata, in forza dell'art. 215, 2° comma, del Trattato, a riscarcirle il danno che essa avrebbo subito a causa del rigetto della domanda di annullamento della licenza d'esportazione riguardante 500 tonnellate di zucchero bianco rilasciatale in seguito ad una gara parziale nell'ambito di una gara permanente per l'esportazione ai sensi del regolamento della Commissione 11 agosto 1975, n. 2101, «relativo ad una gara permanente per la determinazione di un prelievo e/o di una restituzione all'esportazione di zucchero bianco» (GU n. L 214, pag. 5).

2 Risulta che la dichiarazione d'aggiudicazione veniva rilasciata alla ricorrente l'11 marzo 1976; la relativa licenza d'esportazione le veniva consegnata il 18 marzo 1976; nel frattempo, e cioè il 15 marzo 1976, i tassi di cambio vigenti per le operazioni da effettuare a norma degli atti riguardanti la politica agricola comune venivano modificati, in forza del regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 557, relativo ai tassi di cambio da applicare nel settore agricolo (GU n. L 67, pag. 1); il 1° luglio 1976, la ricorrente si rivolgeva al competente ente d'intervento tedesco (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung; in prosieguo: BALM) per chiedere l'annullamento

della licenza d'esportazione, nonché lo svincolo della cauzione da essa costituita; la sua domanda veniva respinta dal BALM con provvedimento 5 luglio 1976.

3 Va ricordato che il regolamento del Consiglio 30 luglio 1968, n. 1134, che fissa le norme d'applicazione del regolamento n. 653/68, relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agraria comune (GU n. L 188, pag. 1), per evitare che l'adeguamento dei tassi di cambio recasse pregiudizio alle imprese interessate, stabiliva all'art. 4 che chiunque avesse ottenuto una fissazione anticipata per una determinata operazione avrebbe ottenuto, su domanda scritta da presentare entro un certo termine dopo l'entrata in vigore dei tassi modificati, l'annullamento della fissazione anticipata e del relativo titolo o certificato. In occasione delle modifiche dei tassi di cambio apportate nel marzo 1976, l'art. 5 del suddetto regolamento n. 557/76 precisava che la facoltà di chiedere l'annullamento era ammessa soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisse un pregiudizio per l'interessato. Il regolamento della Commissione 15 marzo 1976, n. 571, che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento n. 557/76 (GU n. L 68, pag. 1), indicava che, nel settore dello zucchero, la facoltà di chiedere l'annullamento riguardava unicamente le prefissazioni ed i relativi certificati o titoli rilasciati prima del 15 marzo 1976, ed avrebbe potuto essere esercitata solo a decorrere dal 1° luglio 1976, data di inizio della nuova stagione commerciale e dalla quale sarebbero stati applicati i nuovi tassi rappresentativi per quanto riguarda il settore dello zucchero. La convenuta non contesta che la ricorrente avrebbe potuto valersi della facoltà di chiedere l'annullamento, se non fossero sopravvenute modifiche delle relative disposizioni.

4 Il 22 giugno 1976 il Consiglio emanava il regolamento n. 1451/76, recante modifica del regolamento n. 557/76 (GU n. L 163, pag. 5) ed avente lo scopo, secondo quanto risulta dal preambolo, di evitare che l'esercizio massiccio del diritto d'annullamento potesse ostacolare la corretta gestione comunitaria dei mercati agricoli; a tal fine, era previsto che il «pregiudizio» derivante dalle modifiche dei tassi di cambio potesse essere «compensato da apposita misura» e che, in tal caso, non potesse esser più esercitata la facoltà di chiedere l'annullamento. Su tale base, col regolamento della Commissione 30 giugno 1976, n. 1579, recante modalità d'applicazione particolari al settore dello zucchero nell'ambito del regolamento n. 557/76 relativo ai tassi di

cambio da applicare nel settore agricolo (GU n. L 172, pag. 59), veniva fissata una compensazione forfettaria per lo zucchero bianco. Secondo l'art. 1, n. 2, di questo regolamento, i titoli d'esportazione per i quali può essere concessa la compensazione non possono costituire oggetto d'annullamento secondo le norme applicabili in precedenza.

5 Il suddetto regolamento n. 1579/76 stabilisce, per la propria entrata in vigore, la data del 1° luglio 1976. Esso figura in un numero della Gazzetta ufficiale recante la data del 1° luglio 1976 e che però, a causa di uno sciopero, veniva pubblicato e distribuito solo il giorno successivo.

6 Nella sentenza 31 marzo 1977, nella causa 88/76 *(Société pour l'exportation des sucres SA c/ Commissione,* Racc. 1977, pag. 709), la Corte affermava che il regolamento, benché la sua entrata in vigore fosse prevista per il 1° luglio 1976, non poteva essere validamente applicato se non a partire dal giorno successivo e che, di conseguenza, esso non poteva applicarsi alla domande d'annullamento presentate il 1° luglio 1976.

7 Dalla suddetta sentenza la ricorrente desume che a torto il BALM le rifiutava, in base al regolamento n. 1579/76, l'annullamento richiesto, in quanto la domanda era stata presentata il 1° luglio 1976. Tale rifiuto sarebbe imputabile al comportamento della Commissione, da un lato perché questa dovrebbe essere considerata responsabile del funzionamento dell'Ufficio delle pubblicazioni della Comunità, dall'altro perché essa avrebbe omesso di comunicare al BALM la proroga della data d'entrata in vigore del regolamento n. 1579/76, proroga dovuta al ritardo sopravvenuto nella pubblicazione del regolamento stesso. Detto illecito rifiuto dell'annullamento avrebbe causato perdite considerevoli alla ricorrente.

8 Nella replica, la ricorrente ha sostenuto che il rifiuto dell'annullamento è illecito anche per il fatto che le disposizioni adottate con il regolamento n. 1579/76 sono contrastanti col diritto e quindi illegittime. Tuttavia, poiché questa censura costituisce un mezzo nuovo ai sensi dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura, tale mezzo deve considerarsi proposto tardivamente e la Corte non può prenderlo in considerazione.

Sulla ricevibilità

9 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso. Essa sottolinea che il provvedimento di rifiuto dell'annullamento è stato emanato da un'autorità tedesca e può quindi essere impugnato dinanzi ad un giudice tedesco. Poiché

il provvedimento del BALM non è stato impugnato dalla ricorrente, la Comunità non è tenuta a risarcire l'eventuale danno derivante da tale provvedimento.

10 L'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215 del Trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto. Essa 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.

11 La ricorrente ha impostato il ricorso sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità, sostenendo che il rifiuto oppostole dal BALM sarebbe esclusivamente imputabile al comportamento della Commissione. A suo avviso, il pregiudizio subito risulta da tale comportamento, poichè le autorità nazionali non avrebbero potuto far altro che applicare le disposizioni comunitarie e seguire, in proposito, le indicazioni loro fornite dalla Commissione.

12 Dalla sentenza emessa da questa Corte il 31 marzo 1977 nella suddetta causa 88/76 risulta che il regolamento n. 1579/76 non poteva applicarsi ad una domanda d'annullamento presentata il 1° luglio 1976. Tuttavia, spettava ai giudici nazionali statuire sulla legittimità del provvedimento di rifiuto del BALM, in relazione al diritto comunitario, nelle forme stabilite dal diritto interno e valendosi eventualmente del procedimento di cui all'art. 177 del Trattato.

13 Il ricorso tende in realtà ad ottenere il risarcimento del danno derivante dal fatto che la ricorrente non è riuscita a neutralizzare gli effetti del provvedimento di rifiuto adottato dal BALM. Indipendentemente dalle ragioni che hanno indotto la ricorrente a non impugnare tale provvedimento dinanzi ai giudici nazionali competenti, questa Corte non può ritenere ricevibile un'azione di danni come quella esperita nella fattispecie contro la Comunità: altrimenti verrebbe falsato l'intero sistema delle impugnazioni, concepito fra

l'altro per tutelare le imprese interessate contro l'inesatta applicazione dei provvedimenti adottati nell'ambito della politica agricola comune.

14 Ne consegue che va respinto, in quanto non pertinente, l'argomento della ricorrente secondo cui l'impugnazione del provvedimento di rifiuto in sede nazionale avrebbe avuto come conseguenza la mancata utilizzazione della licenza d'esportazione e, nelle more del procedimento, la perdita della cauzione, conseguenza che costituirebbe un rischio finanziario di tale entità che un'impresa di medie dimensioni come la ricorrente non potrebbe ragionevolmente sopportare. Scegliendo di evitare tale rischio, la ricorrente si è infatti preclusa anche la possibilità di far sanare il vizio di legittimità da essa lamentato.

15 Dalle precedenti considerazioni risulta che il ricorso è irricevibile.

Sulle spese

16 A norma dell'art. 69, §2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nella fattispecie la ricorrente è rimasta soccombente. Le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è irricevibile.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 dicembre 1979.

Il cancelliere Il presidente

A. Van Houtte H. Kutscher