CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI presentate l'11 giugno 1987

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Siete chiamati a pronunciarvi su un ricorso che la società olandese De Boer Buizen BV ha introdotto il 17 marzo 1986 contro il Consiglio e la Commissione delle Comunità europee ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, del trattato CEE. L'attrice, un'impresa che distribuisce tubi d'acciaio esportandoli soprattutto negli Stati Uniti possiede dal 1983 un'area di deposito a Huntsville, Texas, ed opera mediante una filiale americana. Nell'autunno del 1984 essa ordinò a produttori tedeschi e francesi 3 000 tonnellate di tubi. La merce le fu tuttavia consegnata nella primavera successiva e cioè dopo che una serie di misure aveva ristretto l'esportazione di tubi verso gli Stati Uniti. De Boer fu quindi costretta ad immagazzinarla.

L'attrice vi chiede: a) di dichiarare la Comunità responsabile del danno da essa subìto per avere la disciplina che Consiglio e Commissione emanarono in esecuzione dell'accordo concluso il 7 gennaio 1985 con gli Stati Uniti d'America (GU L 9, pag. 1) impedito le sue esportazioni in tale paese a partire dal 1° gennaio dello stesso anno; b) di disporre che le parti si accordino sull'entità del risarcimento e, in mancanza d'intesa, di quantificare il danno.

2. Il 24 novembre 1984 le autorità americane decretarono un blocco totale delle importazioni di tubi d'acciaio prodotti nella Comunità. Ne seguì un complesso negoziato, in esito al quale la Comunità s'impegnò a limitare le sue esportazioni verso l'America, dapprima per il biennio 1985-1986 e poi fino al settembre 1989, contenendole entro un *plafond* fissato al 7,6% del consumo apparente negli Stati Uniti (7 gennaio 1985).

In esecuzione dell'accordo il Consiglio emanò il regolamento 9 gennaio 1985, n. 60/85 (GU L 9, pag. 13), a cui stregua la ripartizione della quota comunitaria fra gli Stati membri è effettuata « tenendo conto delle correnti commerciali tradizionali » (5° considerando) e gli Stati distribuiscono le rispettive quote fra le imprese « applicando criteri obiettivi » (3° considerando). In concreto, per smerciare i tubi oltre Atlantico le imprese devono essere munite di una licenza che le competenti autorità di ogni Stato concedono nel rispetto delle loro tradizionali correnti di esportazione e delle correnti di esportazione verso gli Stati Uniti così come tradizionalmente si scaglionano durante l'anno (articolo 5, paragrafo 2, secondo e terzo trattino). Infine, il 9° considerando e l'articolo 5, paragrafo 4, autorizzano il trasferimento delle licenze non solo fra le imprese produttrici, ma anche fra esse

e le imprese di distribuzione, specie nel caso in cui le prime cedano i loro prodotti alle seconde.

Altre modalità relative all'attuazione dell'accordo furono dettate dalla Commissione col regolamento 9 gennaio 1985, n. 61/85 (GU L 9, pag. 19): la più significativa figura nell'articolo 3, paragrafo 5, per cui « ciascuna licenza non può essere oggetto che di un solo trasferimento ».

3. Entrambe le istituzioni hanno sollevato dubbi sulla ricevibilità del ricorso. Secondo il Consiglio, il danno di cui De Boer si duole va imputato non alla Comunità, ma allo Stato dei Paesi Bassi per due ovvi motivi: è a tale Stato che spettava ripartire fra le imprese nazionali il quantitativo assegnatogli e fu appunto il ministro degli affari economici dell'Aia che non rilasciò alla società la licenza da cui dipendeva l'esportazione dei tubi. Per ottenere la tutela a cui aspira, De Boer dovrà dunque rivolgersi al giudice olandese e, in particolare, al College van Beroep voor het Bedrijfsleven a cui essa ha chiesto il 26 novembre 1985 l'annullamento della decisione che le rifiutò la licenza. In base alla giurisprudenza della Corte, infatti, controllare gli atti amministrativi con cui gli Stati membri applicano il diritto comunitario è compito del giudice nazionale (sentenza 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra, Racc. 1982, pag. 2233); e solo quel giudice è competente a statuire sul risarcimento dei danni causati dalle autorità degli Stati membri (sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn, Racc. 1986, pag. 753), in particolare pag. 763.

Analoga la linea della Commissione. Il ricorso di cui all'articolo 215 — essa sostiene — è precluso ove esista un altro rimedio giurisdizionale che garantisca agli amministrati una tutela effettiva (sentenza 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex, Racc. 1984, pag. 1969); ora, l'azione promossa da De Boer dinanzi al College van Beroep, a cui nulla vieta di interpellare la Corte sulla validità della disciplina controversa, mette la ricorrente in grado di ottenere la riparazione del danno che lamenta. In subordine, anche la Commissione richiama la sentenza Krohn ponendo l'accento sul punto in cui si statuisce che la responsabilità delle istituzioni si limita ai danni da esse effettivamente causati.

Gli argomenti così riassunti non convincono. È vero che secondo la vostra giurisprudenza agire *ex* articolo 215 si può solo dopo aver esaurito le vie di ricorso interne esperibili per ottenere l'annullamento della decisione nazionale. Occorre tuttavia che dette vie assicurino una tutela efficace e nel nostro caso tale condizione non è adempiuta. Supponiamo infatti che il College van Beroep si rivolga alla Corte e che essa dichiari invalidi i due regolamenti; a difetto di un intervento del legislatore di Bruxelles, l'autorità olandese non sarebbe per questo tenuta a modificare la propria decisione (sentenza Unifrex). Si aggiunga — rileva De Boer — che gli organismi nazionali non sono responsabili dei danni provocati applicando un atto comunitario di cui sia successivamente riconosciuta l'invalidità (sentenza 13 febbraio 1979, causa 101/78, Granaria, Racc. 1979, pag. 623).

4. Passiamo al merito. Come ho detto, De Boer sostiene che i regolamenti nn. 60 e 61/85, emanati dal Consiglio e dalla Com-

missione per eseguire l'accordo 7 gennaio 1985, sono illegittimi e le hanno procurato un pregiudizio. Alla divisione degli oneri derivanti dall'accordo il legislatore avrebbe infatti proceduto arbitrariamente e in particolare: a) discriminando i distributori a giovamento dei produttori; b) ripartendo la quota comunitaria fra gli Stati membri senza tener conto delle correnti commerciali tradizionali.

Sotto il primo profilo, si osserva che il disposto relativo al trasferimento delle licenze tra imprese produttrici e distributrici è rimasto lettera morta. Solo le prime, dunque, hanno tratto vantaggio dal regime delle licenze utilizzando tutta la quota loro assegnata direttamente o mediante filiali; e tale discriminazione è tanto più ingiusta in quanto ai prodotti comunitari il mercato americano è stato aperto soprattutto dai distributori. In secondo luogo, si rileva che i due regolamenti discriminano anche fra gli Stati membri. A stregua delle correnti commerciali tradizionali, infatti, la quota riconosciuta ai Paesi Bassi è più alta del dovuto; essa è andata tuttavia a quasi esclusivo beneficio di un importante produttore di cui De Boer non è cliente abituale.

Un altro rilievo dell'attrice fa riferimento alla sua situazione specifica. Abbiamo visto che nel settembre-ottobre 1984 essa aveva ordinato a vari produttori della Comunità un'ingente partita di tubi da smerciare negli Stati Uniti. In quel momento — afferma De Boer — prevedere i provvedimenti restrittivi e il particolare regime delle licenze entrati in vigore nel gennaio successivo non le era possibile. Il danno derivante dalla mancata esportazione dei tubi non può dunque essere imputato alla sua imprudenza.

5. Questi mezzi vanno apprezzati alla luce dei princìpi che la Corte ha posto nell'interpretare l'articolo 215. Com'è noto, essi consistono anzitutto nella previsione di tre condizioni. Perché la Comunità sia riconosciuta responsabile devono sussistere: a) un comportamento illegittimo delle istituzioni; b) un danno ingiusto; c) un nesso di causalità tra comportamento e danno (da ultimo, sentenza 17 dicembre 1981, Ludwigshafener Walzmühle e altri/Consiglio e Commissione, cause riunite da 197 a 200, 243, 245 e 247/80, Racc. 1981, pag. 3211).

Per quanto riguarda la condizione *sub* a), si deve poi rilevare che il comportamento censurato è l'emanazione di un atto normativo. Una responsabilità della Comunità può dunque ravvisarsi solo nelle ipotesi di violazione sufficientemente caratterizzata di una norma di diritto superiore posta a tutela dei privati o di travalicamento grave e manifesto dei limiti che si impongono ai poteri delle istituzioni (sentenze 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Racc. 1971, pag. 975, 25 maggio 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL e altri/Consiglio e Commissione, Racc. 1978, pag. 1209, 6 dicembre 1984, causa 59/83, Biovilac, Racc. 1984, pag. 4057 e 19 settembre 1985, cause riunite 194 e 206/83, Asteris e altri, Racc. pag. 2815, in particolare pag. 2821). Si aggiunga che nelle grandi scelte di politica economica le istituzioni hanno il potere di comprimere talune situazioni soggettive se il loro sacrificio appaia necessario al perseguimento dell'interesse generale (sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, 39, 31, 83 e 85/79, Valsabbia e altri/Commissione, Racc. 1980, pag. 907).

Ciò premesso, esaminiamo in primo luogo la censura che imputa alla normativa con-

troversa di esser arbitraria e, in particolare, di discriminare le imprese distributrici. Al riguardo, le istituzioni convenute rilevano — mi pare correttamente — che il richiamo alle « correnti commerciali tradizionali » non costituisce una norma di rango superiore posta a tutela dei privati. Non si può dire infatti che il regolamento n. 60/85 sancisca l'obbligo di ripartire la quota comunitaria sulla base di quelle correnti; e a dimostrarlo, a metter in luce l'esistenza di un margine discrezionale nella valutazione degli interessi in giuoco, sono le parole « tenendo conto » che figurano nel 5° considerando. D'altra parte, è vero che i due atti trattano in modo diseguale produttori e distributori. Ma queste differenze non hanno nulla di arbitrario o di discriminatorio: come provano le finalità dell'accordo euro-americano, esse sono obiettivamente giustificate dalla diversità delle situazioni in cui versano le due categorie di imprese.

L'accordo, si è visto, mira a contenere entro un certo *plafond* le esportazioni di tubi d'acciaio prodotti nella Comunità. Ora, è ovvio che una disciplina del genere colpisca soprattutto chi quei tubi fabbrica perché lo obbliga a limitare la sua produzione o a indirizzarla verso sbocchi diversi. Al contrario, non prevedendo restrizioni per i tubi provenienti da paesi terzi e smerciabili in America con l'intermediazione di imprese stabilite nella Comunità, essa non danneggia o danneggia assai meno chi li distribuisce. In altre parole, i produttori possono esportare negli Stati Uniti la merce che fabbricano *solo* alle condizioni stabilite dalla normativa comunitaria; i distributori sono soggetti a tale normativa *solo* se negli Stati Uniti smerciano tubi originari della Comunità. Alla luce di una situazione così sperequata, il legislatore non poteva non istituire un regime di licenze più favorevole alle imprese produttrici. Ma esso non dimenticò le distributrici; e, contrariamente a quanto afferma la ricorrente, il disposto che permette di trasferire le licenze anche a queste ultime ha conosciuto una piena applicazione.

La prima censura è dunque destituita di fondamento. Ancora più fragile, peraltro, è l'accusa mossa alla Comunità di aver ripartito la quota totale a vantaggio di alcuni Stati membri e in particolare dell'Olanda. Vale anche qui l'argomento che fa leva sull'inconfigurabilità dell'accenno alle correnti tradizionali come norma superiore e intesa a proteggere i privati. Ma, anche a prescindere da esso, non si vede in che modo il fatto lamentato da De Boer abbia potuto avere un'incidenza negativa sulle sue *chances* di esportazione.

Poche parole sull'impossibilità in cui De Boer si sarebbe trovata di prevedere per tempo le restrizioni introdotte all'inizio del 1985. I rilievi dell'attrice sono sorprendenti. Una società che dal commercio con gli Stati Uniti trae il 75% dei suoi proventi, possiede un deposito nel Texas e ha una filiale americana non poteva non sapere che dall'inizio degli anni ' 80 l'esportazione di tubi comunitari era, per così dire, in libertà vigilata. Non compresi nell'accordo euro-americano, del 21 ottobre 1982, relativo all'acciaio (GU L 307, pag. 13), i tubi erano stati oggetto di uno scambio di lettere allegate a quell'in-

tesa. Le autorità europee vi avevano dichiarato che, per la durata dell'accordo e cioè fino al dicembre del 1985, le esportazioni di tubi provenienti dalla Comunità non avrebbero superato il volume medio da esse raggiunto nel corso degli anni 1981-1982. Non occorreva dunque possedere doti profetiche per capire che il futuro aveva in serbo misure restrittive simili a quelle previste per l'attuazione dell'accordo 1982. E proprio questo accadde: il regime delle licenze istituito dai regolamenti nn. 60 e 61/85 è praticamente identico al sistema posto in essere tre anni prima.

6. Sulla base delle considerazioni che precedono vi propongo di respingere il ricorso introdotto il 17 marzo 1986 dalla De Boer Buizen BV e, a norma dell'articolo 69, paragrafo 2, regolamento di procedura, di condannare la ricorrente alle spese.