CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON
presentate il 10 marzo 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La ditta Roquette chiede dinanzi a codesta Corte il risarcimento dei danni da essa assertivamente subiti a seguito dell'obbligo in cui essa si è trovata di versare importi compensativi monetari (in prosieguo: « ICM ») troppo elevati in occasione dell'esportazione di taluni prodotti. L'eccesso di tali ICM per quanto riguarda i prodotti di cui è causa, ossia quelli trasformati dell'industria dell'amido di granturco e dell'industria dell'amido di frumento, nonché la fecola di patate, derivava dai metodi di calcolo adottati nel regolamento della Commissione 24 marzo 1976, n. 652 [1], la cui invalidità è stata accertata con la vostra sentenza pregiudiziale 15 ottobre 1980 pronunciata su rinvio del tribunal d'instance di Lille [2]. Tale regolamento, lo ricordo, era relativo alla fissazione di ICM concessi all'importazione in Francia e riscossi all'esportazione dalla Francia. Il giudice nazionale vi aveva sottoposto diverse questioni pregiudiziali attinenti alle modalità di calcolo degli ICM per i precitati prodotti nell'ambito di una controversia tra la stessa ditta Roquette e l'amministrazione francese delle dogane.

2. La domanda attualmente al vostro esame è fondata sull'art. 215, 2° comma, del trattato CEE. Essa è quindi diretta a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

3. Il motivo per cui la Roquette cerca di ottenere su questo piano il risarcimento di danni ad essa assertivamente provocati dall'eccesso di ICM applicati nei suoi confronti, mentre l'azione di restituzione o ripetizione dell'indebito, intentata in ambito nazionale, è in linea di massima il rimedio giurisdizionale appropriato per recuperare i prelievi di natura comunitaria riscossi in eccesso da autorità nazionali, vi è perfettamente noto. Infatti, pur dichiarando invalide le disposizioni del regolamento della Commissione che applicava il non corretto metodo di calcolo degli ICM, codesta Corte, nella sentenza 15 ottobre 1980, ha ritenuto che si doveva

« riconoscere che l'accertata invalidità delle disposizioni regolamentari di cui trattasi non consente di rimettere in discussione la riscossione o il pagamento degli importi compensativi monetari effettuati dalle autorità nazionali, in base a dette disposizioni, per il periodo anteriore alla data della presente sentenza » [3].

4. Pertanto, nei limiti in cui non le era consentito rimettere in discussione le riscossioni in eccesso di importi compensativi anteriori al 15 ottobre 1980, la ditta Roquette ha reclamato dinanzi a voi il risarcimento dei

* Lingua originale: il francese.

1 — Regolamento che modifica gli importi compensativi monetari in seguito all'evoluzione dei tassi di cambio del franco francese (GU L 79 del 25.3.1976, pag. 4).

2 — Causa 145/79, Roquette, Racc. 1980, pag. 2917.

3 — Causa 145/79, precitata, punto 53 della motivazione.

danni da essa assertivamente subiti di conseguenza.

5. Vi è altresì noto che il cammino che ha condotto tale ditta sino all'esperimento della presente azione per danni è stato lungo. Essa cercava infatti, in un primo tempo, di eludere i termini della vostra sentenza relativi alla limitazione dell'efficacia dell'invalidità invitando il tribunal d'instance di Lille a non tenerne conto in quanto essi sarebbero stati privi di fondamento giuridico, dato che la Corte si era pronunciata su un aspetto che non era stato oggetto delle questioni pregiudiziali proposte dal giudice a quo. Tale posizione riceveva buona accoglienza da parte del tribunal d'instance di Lille [4], poi della corte d'appello di Douai [5], prima che la corte di cassazione procedesse a cassare la sentenza di quest'ultimo giudice ritenendo che esso non avesse « tratto dagli accertamenti contenuti nella sentenza della Corte di giustizia 15 ottobre 1980 le conseguenze che dovevano derivarne » [6], e rinviasse la causa dinanzi alla corte d'appello di Amiens. La sentenza di quest'ultima, in data 1° giugno 1987 [7], respingeva la domanda di rimborso della Roquette fondandosi essenzialmente sull'autorità della decisione di codesta Corte quanto alla limitazione dell'efficacia dell'invalidità delle disposizioni regolamentari. Dopo questo insuccesso finale la ditta Roquette decideva di intentare dinanzi a codesta Corte un'azione fondata sull'art. 215 del trattato.

6. Non può assolutamente riproporsi oggi la discussione a cui ha dato luogo la vostra precitata sentenza 15 ottobre 1980 sulla posizione ivi adottata in ordine alla limitazione dell'efficacia nel tempo dell'invalidità di un regolamento accertata nell'ambito di un procedimento pregiudiziale. Tale posizione è un dato acquisito del quale occorre semplicemente trarre le conseguenze.

7. La Roquette chiede il risarcimento di un danno che essa quantifica in 10 milioni di ecu. Esso comprende, secondo la ricorrente, da un lato, le somme versate in eccesso per ICM in Francia e nella Repubblica federale di Germania, dall'altro, un mancato guadagno derivante dall'applicazione di ICM eccessivi.

8. La Commissione non ha espressamente sollevato alcuna eccezione, e neppure formulato alcuna riserva, quanto alla ricevibilità della domanda della Roquette o quanto alla sua eventuale prescrizione alla luce dell'art. 43 dello statuto (CEE) della Corte. Ciò non significa tuttavia che nessuna questione fosse pertinente al riguardo.

9. Così, la questione se la domanda, depositata il 19 gennaio 1987 nella cancelleria della Corte e relativa al danno legato a riscossioni di ICM anteriori alla data della pronuncia della sentenza di accertamento dell'invalidità delle loro modalità di calcolo, quindi al 15 ottobre 1980, soddisfacesse al principio, espresso nella prima frase del precitato art. 43, secondo cui « le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine », avrebbe potuto apparire non priva di interesse.

10. Secondo la vostra giurisprudenza,

4 — Sentenza 15 luglio 1981, allegato 4 al ricorso.
5 — Sentenza 19 gennaio 1983, allegato 5 al ricorso.
6 — Sentenza 10 dicembre 1985, allegato 6 al ricorso.
7 — Allegato 7 al ricorso.

« il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità contro la Comunità non può iniziare a decorrere prima che sussistano tutte le condizioni a cui è subordinato l'obbligo del risarcimento e soprattutto prima che si sia concretato il danno da risarcire » [8].

Se si considera, nel caso della ditta Roquette, che il danno da risarcire si è concretato nel momento in cui il rimedio dell'azione di restituzione come mezzo per il recupero degli importi versati in eccesso è stato precluso, ossia il 15 ottobre 1980, data della sentenza che ha limitato l'efficacia dell'invalidità da essa appena accertata, si può ritenere che al momento del deposito del ricorso fossero trascorsi più di cinque anni dal verificarsi dell'asserito danno. Aggiungo, del resto, che solo la data della sentenza di codesta Corte poteva essere determinante per concretare tale danno, e non la data della sentenza della corte di cassazione francese che ha cassato la pronuncia di un giudice di grado inferiore che aveva parzialmente tenuto in non cale il dispositivo della vostra sentenza, né la data della sentenza della corte d'appello di rinvio che ha respinto la domanda di rimborso. Continuo a ritenere, infatti, che l'autorità inerente alle sentenze della Corte di giustizia sia essenziale, che essa produca i suoi effetti con la pronuncia della sentenza stessa, senza necessità di una qualsiasi approvazione da parte di un giudice nazionale.

11. Tuttavia, in mancanza di un'eccezione o anche di una riserva formulata dalla Commissione in ordine all'osservanza dell'art. 43, non sembra che voi possiate sollevare d'ufficio la prescrizione dell'azione intentata dalla Roquette. Vero è che, secondo la vostra giurisprudenza,

« i termini d'impugnazione hanno carattere imperativo e quindi né le parti né il giudice possono disporne a loro piacimento » [9].

Nulla consente tuttavia di affermare che, sotto questo profilo, voi avete assimilato il termine di prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale ai termini d'impugnazione. A tutt'oggi, sembra che codesta Corte non si sia mai espressamente pronunciata sulla questione se la prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale possa essere sollevata d'ufficio e io sarei addirittura tentato di dire che essa ha evitato di pronunciarsi al riguardo. A proposito di azioni di risarcimento contro la CECA, anch'esse soggette ad un termine di prescrizione di cinque anni « a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine » a norma dell'art. 40 dello statuto (CECA) della Corte, e che potevano sembrare tardive sotto alcuni profili pur non essendo stata sollevata alcuna eccezione su tale punto nel corso della fase scritta del procedimento, l'avvocato generale Lagrange aveva espresso il parere secondo cui la prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale non era una questione rilevabile d'ufficio. Egli si era allora essenzialmente basato sull'esempio del diritto francese, facendo riferimento all'art. 2223 del codice civile, secondo il quale « i giudici non possono supplire d'ufficio al mezzo derivante dalla prescrizione » e alla giurisprudenza amministrativa relativa alla « decadenza quadriennale ». Ora, codesta Corte non si è espressa sul punto trattato dal suo avvocato generale in quanto, dopo aver esaminato le domande nel merito voi avete dichiarato che

8 — Causa 51/81, De Franceschi, sentenza 27 gennaio 1982, Racc. pag. 117, punto 10 della motivazione.

9 — Causa 4/67, Collignon, sentenza 12 dicembre 1967, Racc. pag. 429, in particolare pag. 438.

« dato che i ricorsi vanno respinti in quanto infondati (...) non vi è motivo di decidere se le pretese fatte valere dalle ricorrenti siano in parte prescritte » [10].

12. Certo, le circostanze sono un po' particolari nella presente causa poiché la ricorrente ha preso l'iniziativa, nel suo atto introduttivo del ricorso, di giustificare la presentazione della domanda alla luce delle prescrizioni dell'art. 43 [11]. Tuttavia, non mi sembra che voi possiate prendere in considerazione questa precauzione della Roquette per ritenere che il mezzo fondato sulla prescrizione sia stato sollevato. Il fatto che un ricorrente asserisca che la sua domanda non è prescritta allo scopo di rispondere in anticipo ad un'eccezione della controparte alla fine non formulata, non può, a mio parere, permettere di ritenere che il mezzo fondato sulla prescrizione sia stato sollevato. Non si può del resto non osservare che malgrado l'esposizione in ordine al termine di prescrizione contenuta nell'atto introduttivo del ricorso, la Commissione, che aveva preso conoscenza del contenuto di tale atto, non ha formulato la minima osservazione al riguardo nel controricorso o nella controreplica. Infine, si deve ricordare che, a fronte dei quesiti molto precisi posti all'udienza, l'agente della Commissione non ha mai dichiarato che la convenuta considerava la domanda prescritta ma ha espresso i suoi interrogativi circa la data di decorrenza del termine accennando alla possibilità di collocarla nel momento in cui il rimedio dell'azione di restituzione è stato considerato precluso dai giudici francesi. Tale agente ha precisato, riferendosi alla vostra giurisprudenza sulla rilevabilità d'ufficio dei termini d'impugnazione, che codesta Corte potrebbe sollevare d'ufficio la prescrizione.

13. Comunque stiano le cose, dall'esame del diritto attualmente vigente negli Stati membri risulta che solo due di questi ultimi consentono al giudice di sollevare la prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale contro lo Stato. Bisogna inoltre precisare che solo il diritto greco contempla senza restrizioni che l'eccezione di prescrizione viene sollevata d'ufficio dal giudice. Nella Repubblica federale di Germania, la possibilità o l'obbligo per il giudice di attirare l'attenzione del debitore sulla possibilità di far valere la prescrizione, che danno adito del resto a controversie alla luce del dovere di imparzialità, sembrano essere concepiti come l'espressione di un dovere di assistenza del giudice la cui portata è variabile in relazione alla situazione delle parti. Sembra però chiaro che, in tutti gli altri Stati membri, la prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale contro lo Stato non può essere sollevata d'ufficio dal giudice. Pertanto, tenuto conto del disposto dell'art. 215, 2° comma, del trattato CEE ai sensi del quale, « in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri », ritengo che in mancanza di un principio generale comune in questo senso voi non possiate sollevare d'ufficio il mezzo fondato sulla prescrizione.

14. La formulazione della domanda della Roquette induce tuttavia a porsi degli interrogativi in ordine alla sua ricevibilità in quanto il danno asserito sembra confondersi, almeno in parte, con gli ICM riscossi in eccesso ed in quanto il rimedio giurisdizionale che consente normalmente di recuperare le somme riscosse in eccesso è quello dell'azione di restituzione dinanzi al giudice

10 — Cause riunite 14, 16, 17, 20, 24, 26 e 27/60 nonché 1/61, Meroni e a., sentenza 13 luglio 1961, Racc. pag. 307, e conclusioni dell'avvocato generale Lagrange, pag. 331, in particolare pag. 334.

11 — Pag. 26 del ricorso.

nazionale, che la vostra sentenza 15 ottobre 1980 ha appunto precluso agli operatori interessati, fra cui la Roquette. In altri termini, ci si chiede se tale ditta non dissimuli, sotto l'apparenza di un'azione di risarcimento danni, l'azione di restituzione di cui la vostra sentenza, limitando l'efficacia dell'invalidità del regolamento, le ha impedito l'esercizio.

15. Occorre precisare il senso dell'interrogativo da me posto. Esso non tende a suggerire che alla domanda della Roquette potrebbe eventualmente essere opposta un'eccezione di ricorso parallelo in quanto il rimborso di somme indebitamente riscosse dalle autorità nazionali a titolo di ICM rientrerebbe esclusivamente nella competenza dei giudici nazionali. Infatti nessuno ignora che tale irricevibilità, il cui principio è stato chiaramente espresso nella vostra sentenza 27 gennaio 1976 in causa IBC [12], non può applicarsi solo se esiste effettivamente dinanzi al giudice nazionale un'azione che consenta di ottenere soddisfazione. Qualora i rimedi giurisdizionali nazionali non consentano di assicurare all'operatore interessato una tutela efficace dei suoi diritti, l'eccezione di ricorso parallelo non è più concepibile poiché appunto non vi è più alcun ricorso parallelo effettivo. Questa riserva importante, messa in evidenza dalla dottrina [13], è stata espressa con una particolare chiarezza nelle vostre sentenze Unifrex del 12 aprile 1984 [14] e Krohn del 26 febbraio 1986 [15]. Pertanto, mi sembra difficile ammettere che possa configurarsi un'irricevibilità della domanda della Roquette attraverso un'eccezione di ricorso parallelo dato che la vostra sentenza 15 ottobre 1980 ha appunto stabilito che l'invalidità del regolamento che essa accertava non consentiva di rimettere in discussione le riscossioni anteriori di ICM. Non mi sembra molto concepibile opporre alla Roquette l'argomento secondo cui la sua domanda di rimborso « travestita » da azione di risarcimento non è stata portata dinanzi al suo giudice naturale, il giudice nazionale. Non vedo infatti quale azione tale da garantirle una tutela efficace dei suoi diritti potrebbe, o avrebbe potuto, essere esperita dalla Roquette nell'ambito nazionale, tenuto conto della vostra decisione di limitare l'efficacia dell'invalidità.

16. È cionondimeno innegabile che, con la sua azione di risarcimento, la Roquette tende, in parte, ad ottenere il pagamento di somme pari agli ICM riscossi in eccesso mentre la vostra sentenza 15 ottobre 1980 aveva stabilito che le riscossioni di ICM per periodi anteriori alla sua pronuncia non potevano essere rimessi in discussione. Vale a dire che essa è tale da sollevare una difficoltà più delicata quanto alla sua ricevibilità alla luce, questa volta, dell'autorità del giudicato di codesta Corte.

17. Tuttavia, non sembra facile determinare in che misura tale autorità osti all'esercizio, da parte della Roquette, di un'azione per responsabilità extracontrattuale. Infatti, la vostra ordinanza 5 marzo 1986 nella causa Wünsche [16] ha fatto applicazione dell'autorità del giudicato ai rapporti tra la Corte, da un lato, ed il giudice nazionale, autore delle questioni pregiudiziali e destinatario delle vostre soluzioni, dall'altro, e ciò in un contesto particolare. Come ricorderete, il tribunale amministrativo di Francoforte, destinatario di una pronuncia pregiudiziale del 12 aprile 1984 [17], nell'ambito della stessa controversia, vi aveva sottoposto nuove que-

12 — Causa 46/75, Racc. 1976, pag. 65.

13 — Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes*, « Le contentieux », (ed. Facoltà di giurisprudenza, di economia e di scienze sociali dell'Università di Liegi, pag. 250) e Isaac, G., *Droit communautaire général*, pag. 268 (ed. Masson).

14 — Causa 281/82, Racc. 1984, pag. 1969, punti 11 e 12 della motivazione.

15 — Causa 175/84, Racc. 1986, pag. 753, punto 27 della motivazione.

16 — Causa 69/85, Racc. 1986, pag. 947.

17 — Causa 345/82, Wünsche Handelsgesellschaft, Racc. 1984, pag. 1995.

stioni pregiudiziali che mettevano in discussione la validità stessa di tale sentenza. In risposta, voi avete innanzitutto precisato che:

« la sentenza con la quale la Corte si pronunzia in via pregiudiziale sull'interpretazione o sulla validità di un atto adottato da un'istituzione della Comunità risolve, con la forza del giudicato, una o più questioni di diritto comunitario e vincola il giudice nazionale per la definizione della lite principale » [18].

Voi avete poi dichiarato che:

« l'efficacia propria della sentenza pregiudiziale non osta (...) a che il giudice nazionale destinatario della sentenza stessa possa ritenere necessario rivolgersi nuovamente alla Corte prima di dirimere la lite principale ».

Precisando quindi i casi in cui poteva intervenire un nuovo rinvio pregiudiziale, avete dichiarato, facendo riferimento alla vostra costante giurisprudenza, che:

« la domanda può essere dovuta al fatto che il giudice nazionale si trova di fronte a difficoltà di comprensione o di applicazione della sentenza, ch'egli sottopone alla Corte una nuova questione giuridica o infine ch'egli le sottopone nuovi dati di valutazione atti ad indurre la Corte a risolvere altrimenti una questione che era già stata sollevata ».

Tuttavia, alla fine voi avete osservato che:

« questa facoltà di rivolgersi nuovamente alla Corte non può consentire di contestare la validità della sentenza già pronunziata, a meno che non si voglia rimettere in discussione la ripartizione di competenze effettuata dall'art. 177 del trattato fra i giudici nazionali e la Corte » [19].

18. Così la vostra ordinanza precisa abbastanza chiaramente l'autorità imposta, nell'ambito pregiudiziale, dal giudicato della Corte al giudice destinatario della vostra sentenza: tale giudice è vincolato, per la decisione della causa principale, dalla soluzione data alla questione da esso proposta. Le circostanze della presente controversia non consentono una trasposizione pura e semplice dell'autorità così definita. Infatti, nel caso presente si tratta di una parte della causa principale che ha dato luogo alla vostra sentenza pregiudiziale 15 ottobre 1980 che agisce contro un convenuto diverso da quello della causa di cui trattasi, su un fondamento giuridico formalmente distinto, e dinanzi a codesta Corte in quanto giudice competente questa volta in via principale. Stando così le cose, ci si chiede se si debba o si possa ritenere che l'autorità del vostro giudicato del 15 ottobre 1980, alla luce di una causa principale in cui la Roquette agiva, dinanzi al tribunal d'instance di Lille, per ripetizione dell'indebito contro l'amministrazione francese delle dogane, vieti a questa ditta di esperire dinanzi a voi un'azione per responsabilità extracontrattuale contro la Commissione delle Comunità europee. Ritengo che una risposta affermativa da parte vostra presupponga il fatto di sancire una concezione singolarmente estensiva del giudicato in via pregiudiziale. Ciò non mi sembra proponibile.

18 — Causa 69/85, precitata, punto 13 della motivazione.

19 — Ibidem, punto 15 della motivazione.

19. Vorrei tentare di confortare questa tesi con un'osservazione relativa alla natura dell'azione per responsabilità extracontrattuale dinanzi a codesta Corte. Tale azione, di cui voi avete a più riprese sottolineato il carattere autonomo, non può confondersi con un'azione di ripetizione o di restituzione. Nella materia dell'attività comunitaria normativa di ordine economico, il successo dell'azione di restituzione presuppone semplicemente che sia accertata l'invalidità dell'atto che sta alla base di una riscossione. Una volta accertata l'invalidità — e purché i suoi effetti non siano eccezionalmente limitati — è accertato lo stesso diritto alla restituzione integrale di quanto indebitamente riscosso. Diversamente avviene per l'azione per responsabilità extracontrattuale dinanzi a codesta Corte il cui successo è subordinato a condizioni molto più rigide, anche qualora il danno asserito risulti dall'invalidità dello stesso atto. L'operatore che, sotto la forma dell'azione di risarcimento, reclami in questo ambito la restituzione dell'indebito, dovrà soddisfare alle condizioni richieste in base al regime giuridico della responsabilità e non a quelle, meno restrittive, richieste in base all'azione di restituzione o di ripetizione. In particolare, egli dovrà dimostrare molto di più della semplice invalidità dell'atto su cui si basa la riscossione. Secondo la vostra giurisprudenza, la responsabilità connessa ad un atto normativo che implica scelte di politica economica può sussistere

« unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli » [20]

e, in ordine più precisamente ad un contesto normativo caratterizzato da un ampio potere discrezionale nell'ambito dell'attuazione della politica agricola comune, solo se l'istituzione di cui trattasi ha

« disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri » [21].

Una volta accertato il carattere manifesto dell'invalidità di una norma, un risarcimento dell'operatore in misura pari alle riscossioni indebite non sarà ipso facto scontato, dato che voi precisate, per quanto riguarda il requisito della gravità, che

« nei settori soggetti alla politica della Comunità in materia economica, si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, senza poter farsi risarcire col denaro pubblico, determinati effetti, dannosi per i suoi interessi economici, prodotti da un atto normativo, anche se questo viene dichiarato invalido » [20]

e che, per poter essere risarcito, il danno asserito deve eccedere

« l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore interessato » [22].

20 — Causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, sentenza 2 dicembre 1971, Racc. pag. 975, punto 11 della motivazione.

21 — Cause 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL, sentenza 25 maggio 1978, Racc. pag. 1209, punto 6 della motivazione.

22 — Cause riunite 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, Dumortier e a., sentenza 4 ottobre 1979, Racc. pag. 3091, punto 11 della motivazione.

20. Mi sembra quindi che l'interpretazione che identifica un'azione di risarcimento diretta, in parte, all'indennizzo di un danno il cui ammontare corrisponde a somme indebitamente versate a titolo di ICM, con un'azione di restituzione dissimulata non rispecchi la situazione reale dell'operatore che la esperisce. Quest'ultimo, checché ne pensi, potremmo dire, esperisce effettivamente un'azione diversa. La sua situazione illustra perfettamente l'autonomia dell'azione di risarcimento, che risulta dalla vostra giurisprudenza. Così facendo, detto operatore non rimette in discussione l'autorità della sentenza con la quale avete dichiarato che l'azione di restituzione gli era preclusa.

21. Queste osservazioni mi portano quindi a ritenere che l'autorità del vostro giudicato del 15 ottobre non sia rimessa in discussione dall'azione della Roquette e che pertanto non sia configurabile alcuna irricevibilità.

22. Tuttavia, nell'ipotesi in cui la pertinenza di un motivo di improcedibilità fondato sull'eccezione di ricorso parallelo o sull'autorità del giudicato sia concepibile, dovreste prendere l'iniziativa di rilevare l'irricevibilità nei limiti in cui la Commissione non ha sollevato alcun mezzo né ha addirittura formulato vere e proprie riserve sulle questioni controverse. Risulta assai chiaramente dalla vostra precitata sentenza Krohn che l'eccezione di ricorso parallelo è un motivo di improcedibilità rilevabile d'ufficio. Quanto a quella relativa all'autorità del giudicato, sembra che voi la consideriate in maniera analoga, benché, nelle vostre ordinanze, il riferimento a tale autorità sia implicito [23] o indiretto [24]. Voi non dovrete però rilevare alcuna irricevibilità ove condividiate l'interpretazione da me esposta.

23. Giungo così all'esame del merito della domanda, limitato al *principio* della responsabilità. Le considerazioni precedenti relative all'autorità del giudicato hanno già fornito l'occasione di richiamare le condizioni di fondo poste dalla vostra giurisprudenza perché l'attività normativa della Comunità nell'ambito economico, particolarmente in quello della politica agricola comune, comporti la sua responsabilità extracontrattuale.

24. Codesta Corte richiede innanzitutto, lo ricordo, che il danno asserito risulti dalla « violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli » [20].

25. L'esistenza di una violazione del diritto va considerata pacifica dato che la vostra precitata sentenza 15 ottobre 1980 ha constatato l'invalidità del regolamento della Commissione n. 652/76 in quanto fissava ICM per taluni prodotti. È però necessario descrivere precisamente il tenore di tale violazione onde verificare se essa abbia pregiudicato in maniera palese una norma superiore posta a tutela dei singoli. Ciò porta ad esaminare più in particolare il ragionamento seguito da codesta Corte.

23 — Cause riunite 159 e 267/84, 12 e 264/85, Ainsworth e a., ordinanza 1° aprile 1987, Racc. pag. 1579, punti 3 e 4 della motivazione.

24 — Causa 69/85, precitata, vedi nota 16.

20 — Causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, sentenza 2 dicembre 1971, Racc. pag. 975, punto 11 della motivazione.

26. Siete giunti a valutare la validità di disposizioni di un regolamento della Commissione che si trovavano messe in discussione, attraverso le questioni pregiudiziali sollevate, in relazione al metodo di calcolo degli ICM da esse adottato. Per poter effettuare tale valutazione, avete dovuto definire la portata delle norme tecniche la cui osservanza si imponeva alla Commissione. Lo avete fatto procedendo a collocare tali norme rispetto al sistema degli ICM e alla filosofia su cui esso si basa nell'ambito della politica agricola comune.

Avete aggiunto che l'introduzione degli ICM era essenzialmente diretta alla

« salvaguardia del sistema di prezzi uniformi nell'organizzazione dei mercati agricoli, sistema che, in considerazione degli obiettivi cui sono intese tali organizzazioni — quello di conservare il tenore di vita dei produttori agricoli e quello di stabilizzare i mercati —, costituisce il fondamento della libera circolazione dei prodotti agricoli nell'ambito della Comunità ».

Avete precisato che tale istituzione invece

27. Così, avete dichiarato che dalle disposizioni del regolamento di base n. 974/71 del Consiglio del 12 maggio 1971 [25] risultava che

« tanto per i prodotti base quanto per quelli dipendenti, l'istituzione degli importi compensativi monetari ha lo scopo di correggere gli effetti delle variazioni di tassi di cambio instabili che, in un sistema di organizzazione dei mercati dei prodotti agricoli basato su prezzi comuni, potrebbero provocare perturbazioni negli scambi dei prodotti e, in particolare, compromettere il regime d'intervento previsto per tali prodotti ».

« non ha, né può avere, lo scopo di garantire un'ulteriore protezione dei mercati al livello dei prezzi agricoli di questo o quello Stato membro rispetto agli altri, scopo incompatibile con l'uniformità perseguita » [26].

28. Mi sembra importante sottolineare particolarmente, in questo contesto, il nesso stretto da voi messo in rilievo tra gli ICM da un lato e la libera circolazione dei prodotti agricoli dall'altro, gli uni avendo come funzione essenziale la salvaguardia dell'altra attraverso il mantenimento del sistema di prezzi uniformi.

29. Passando all'esame della portata della disposizione del regolamento n. 974/71 specificamente relativa alla fissazione degli ICM da applicare ai prodotti derivati da un prodotto base, ossia l'art. 2, n. 2, voi preci-

25 — Relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di fluttuazione delle monete di taluni Stati membri (GU L 106 del 12.3.1971, pag. 1).

26 — Causa 145/79, precitata, punto 11 della motivazione.

sate che la Commissione può unicamente tener conto

« della ripercussione degli importi compensativi applicati al prodotto base sul prezzo del prodotto dipendente » [27].

Voi ammettete tuttavia che il calcolo dell'incidenza dell'ICM stabilito per un prodotto base sui prezzi dei prodotti dipendenti pone, per un gran numero di prodotti, « difficili problemi di ordine tecnico ed economico » [28] e che va pertanto riconosciuto alla Commissione un « ampio potere discrezionale » [28]. Stando così le cose, l'inadeguatezza, nei confronti di questa o quell'impresa o di questo o quel gruppo di produttori, della fissazione dell'ICM da applicare ad un prodotto trasformato non basta a rimetterla in discussione. Tuttavia, voi osservate che,

« se le modalità di calcolo impiegate hanno come conseguenza l'applicazione sistematica ai prodotti trasformati di importi compensativi monetari il cui onere — o, a seconda dei casi, il cui beneficio — ecceda costantemente la misura necessaria per tener conto dell'incidenza dell'importo compensativo monetario da applicarsi al prodotto base, non si può più ritenere che le disposizioni che fissano tali importi abbiano lo scopo di neutralizzare gli effetti delle fluttuazioni monetarie fra gli Stati membri » [29].

Voi ritenete che, in questo caso,

« la Commissione non agisce più nell'ambito dei poteri che le derivano dal regolamento n. 974/71 » [29].

30. Partendo da queste considerazioni, voi concludete, nella causa Roquette, nel senso dell'invalidità del precitato regolamento della Commissione n. 652/76 per quanto riguarda il sistema di calcolo degli ICM sui prodotti trasformati ottenuti da uno stesso prodotto base quale il granturco o il frumento facendo riferimento, per la motivazione, alle vostre sentenze Providence agricole de la Champagne [30] e Maïseries de Beauce [31], di pari data. Se ci riferiamo a queste sentenze, constatiamo che esse definiscono un limite chiaro al potere discrezionale della Commissione quanto all'incidenza dell'ICM da applicare al prodotto base sui prezzi dei prodotti derivati. Tale limite si rinviene nel

« massimale, che impedisce che la somma degli importi compensativi monetari applicati ai prodotti derivati da un determinato quantitativo di un prodotto base ecceda l'importo compensativo monetario applicato a tale quantitativo » [32].

Proprio il riferimento a tale « massimale » vi porta quindi a concludere, nella sentenza Roquette, che

« adottando un sistema di calcolo degli importi compensativi monetari (...) che si risolve nel fissare, per i vari prodotti ottenuti

27 — Ibidem, punto 12 della motivazione.
28 — Ibidem, punto 13 della motivazione.
29 — Ibidem, punto 14 della motivazione.
30 — Causa 4/79, sentenza 15 ottobre 1980, Racc. pag. 2823.
31 — Causa 109/79, sentenza 15 ottobre 1980, Racc. pag. 2883.
32 — Causa 4/79, precitata, punto 32 della motivazione, e causa 109/79, precitata, punto 32 della motivazione.

dalla trasformazione di una determinata quantità di granturco o di frumento in un determinato processo produttivo, importi compensativi monetari la cui somma supera nettamente l'ammontare dell'importo compensativo monetario stabilito per detta quantità determinata di granturco o di frumento, la Commissione ha violato il regolamento n. 974/71, nonché l'art. 43, n. 3, del trattato » [33].

31. Tale esame del regolamento così seguito da codesta Corte vi è forse sembrato eccessivamente minuzioso, ma mi è parso importante far risultare chiaramente che, secondo la vostra giurisprudenza, le disposizioni tecniche relative alla fissazione degli ICM sono strettamente collegate ai principi base della politica agricola comune. Infatti, dal momento che, per codesta Corte, tale disposizione tecnica relativa al calcolo degli ICM può interpretarsi solo con rigido riferimento ai principi testé menzionati, diventa prevedibile che una violazione di tale disposizione non sarà indifferente alla luce di questi principi.

32. L'invalidità da voi accertata, nelle circostanze che ho appena illustrato, richiede una prima osservazione. L'illegittimità rilevata mi sembra presentare una certa chiarezza. La regola del « massimale » appare come un limite palese al potere di valutare l'« incidenza » quale definita dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 974/71, e la sua violazione sembra comportare lo stesso grado di evidenza. Il carattere scorretto della valutazione a cui ha proceduto la Commissione nel calcolo degli ICM da applicare ai prodotti derivati sarebbe rilevabile anche da un non specialista. Esso è palese, manifesto. Al riguardo, concordo con quanto esprimeva dinanzi a voi l'avvocato generale Mayras quando, nelle sue conclusioni nelle cause Providence agricole, Maïseries de Beauce e Roquette, osservava:

« Basta un semplice ragionamento aritmetico per comprendere che, dal momento che la somma degli importi gravanti sull'insieme dei prodotti ottenuti dalla trasformazione dello stesso prodotto di base supera quella degli importi compensativi gravanti sul prodotto stesso, ci dev'essere un *errore manifesto*, se non un calcolo arbitrario, in violazione dei principi più elementari » [34].

33. Non si può evitare di accostare i termini scelti dall'avvocato generale a quelli con i quali codesta Corte precisa,

« in un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune » [35],

le condizioni perché sussista la responsabilità della Comunità. Voi affermate infatti, nella sentenza Dumortier, che tale responsabilità

« può sussistere solo in via eccezionale, se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri » [35].

33 — Causa 145/79, precitata, punto 32 della motivazione.

34 — Cause 4/79, 109/79, 145/79, precitate; conclusioni, pagg. 2862 e 2863.

35 — Causa 64/76, Dumortier, precitata, punto 9 della motivazione.

Inoltre voi dichiarate, nella sentenza Amylum, a proposito di errori che hanno inficiato la validità di un regolamento del Consiglio, che

« non si trattava di errori di tale gravità da poter affermare che (...) il comportamento delle istituzioni convenute confini, in quanto tale, con l'arbitrio e possa quindi far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità » [36].

Queste due sentenze precisano, in qualche modo, cosa si debba intendere, per l'attività comunitaria di cui trattasi, per « violazione grave ».

34. Anche tenendo conto, come avete fatto, del margine discrezionale che si doveva riconoscere alla Commissione, l'illegittimità di cui essa è responsabile non ne risulta meno evidente. Tale qualificazione mi sembra imposta dal vostro ragionamento nonché dalle osservazioni dell'avvocato generale che lo chiariscono. Ritengo quindi che l'invalidità accertata consistesse in un'illegittimità grave, in una valutazione manifestamente scorretta da parte della Commissione.

35. Ci si chiede se si possa ritenere che tale illegittimità confini addirittura con l'arbitrio, come sembra richiedere la vostra sentenza Amylum. Penso che l'identificazione delle norme comunitarie effettivamente violate, nella fattispecie, consenta di risolvere tale questione in senso affermativo.

36 — Cause riunite 116 e 124/77, sentenza 5 dicembre 1979, Racc. pag. 3497, punto 19 della motivazione.

36. La vostra sentenza Roquette si riferisce espressamente alla violazione del regolamento n. 974/71 e a quella dell'art. 43, n. 3, del trattato.

37. Le norme del regolamento n. 974/71 hanno essenzialmente un carattere tecnico. In particolare, gli artt. 1 e 2, menzionati nelle vostre sentenze 15 ottobre 1980, contemplano la riscossione o la concessione degli ICM, i tipi di prodotti a cui essi si applicano e il metodo di valutazione degli importi relativi ai prodotti base e ai prodotti derivati. Non si tratta quindi, in termini propri, di « norme superiori » nel senso dato dalla vostra giurisprudenza. Quest'ultima ha apparentemente stabilito, sotto tale profilo, il rispetto dei diritti acquisiti [37], il principio del rispetto del legittimo affidamento [38], il principio di proporzionalità [39] e il principio di non discriminazione [40]. La violazione delle precitate disposizioni del regolamento n. 974/71, se ci si attiene alla loro semplice apparenza, non può paragonarsi con quella di uno di tali principi.

38. Non sembra però appunto possibile, alla luce dell'esame da voi svolto nella sentenza Roquette, valutare l'invalidità attraverso la sola apparenza formale delle disposizioni violate. In considerazione del contesto in cui rientrano l'istituzione degli ICM e le modalità della loro fissazione, l'illegittimità che ha viziato i loro metodi di calcolo si è direttamente ripercossa sulle fondamenta del sistema. In altri termini, l'obiettivo del mantenimento dei prezzi uniformi è stato direttamente pregiudicato dall'invalidità delle di-

37 — Cause riunite da 95 a 98/74, 15 e 100/75, Union nationale des coopératives agricoles de céréales e a., sentenza 10 dicembre 1975, Racc. pag. 1615.

38 — Causa 97/76, Merkur, sentenza 8 giugno 1977, Racc. pag. 1063.

39 — Cause riunite da 63 a 69/72, Werhahn Hansamühle, sentenza 13 novembre 1973, Racc. pag. 1229.

40 — Sentenza nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL, precitata.

sposizioni tecniche del regolamento e lo stesso è avvenuto per il principio di cui esso è uno dei fondamenti, quello della libera circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità. Mi sembra utile, al riguardo, citare un passaggio delle vostre sentenze Providence agricole e Maïseries de Beauce, nella parte « Considerazioni generali ». Secondo codesta Corte,

« eventuali importi compensativi monetari stabiliti ad un livello tale da compensare in misura manifestamente eccessiva lo scarto fra i prezzi espressi in moneta nazionale e quelli espressi in unità di conto con l'applicazione dei tassi di cambio rappresentativi (tassi verdi delle monete nazionali) sarebbero in contrasto col carattere provvisorio del sistema degli importi compensativi monetari e con la condizione, alla quale è subordinata la legittimità della loro istituzione, che essi siano strettamente necessari. Anziché costituire uno strumento per salvaguardare, nella misura del possibile, il sistema dei prezzi uniformi e, di conseguenza, la libera circolazione dei prodotti agricoli, essi diverrebbero ostacoli a tale libera circolazione, equiparabili a tasse di effetto equivalente a dazi doganali e incompatibili con lo scopo assegnato, dall'art. 43, n. 3, lett. b), del trattato, alle organizzazioni comuni di mercato, che è quello di garantire che gli scambi all'interno della Comunità si svolgano in condizioni analoghe a quelle esistenti su un mercato nazionale » [41].

Benché questo passaggio non sia riportato nella sentenza Roquette, si può ritenere che esso sia dedicato ad un esame di carattere generale che resta perfettamente valido nell'ambito di tale sentenza, in particolare quando esso descrive, nella sua seconda frase, l'effetto perverso di ICM fissati in maniera scorretta. L'art. 43, n. 3, del trattato è del resto espressamente citato dalla sentenza Roquette in quanto violato nel caso di specie [42].

39. Ritengo quindi che l'invalidità accertata con la vostra sentenza consistesse nella violazione grave non solo di disposizioni tecniche concernenti la fissazione degli ICM da applicare ai prodotti derivati, ma, attraverso di esse, anche del principio della libera circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità.

40. Tale principio presenta manifestamente un carattere fondamentale nel diritto comunitario. Ci si chiede se si possa tuttavia collocarlo tra le « norme superiori di diritto » la cui violazione soltanto può comportare la responsabilità della Comunità. Un'esitazione è ancora permessa, se si considera che le norme superiori di cui trattasi, secondo la vostra giurisprudenza, devono tutelare i singoli. La funzione specifica di tutela dei singoli del principio di libera circolazione dei prodotti agricoli può difficilmente essere considerata paragonabile a quella di principi come quelli relativi all'esigenza di rispetto dei diritti acquisiti, di rispetto del legittimo affidamento o di proporzionalità.

41. Ritengo tuttavia che tale esitazione non dia adito a conseguenze nei limiti in cui l'invalidità di cui trattasi ha direttamente e manifestamente colpito un principio che la vostra giurisprudenza ha già espressamente collocato tra le « norme superiori poste a tutela dei singoli », ossia il principio di non discriminazione.

41 — Sentenze nelle cause 4/79 e 109/79, precitate, punto 25 della motivazione.

42 — Vedasi punto 32 della motivazione della sentenza.

42. Dato che le vostre sentenze 15 ottobre 1980, in maniera più o meno marcata, hanno sottolineato che fissazioni scorrette di ICM tradottesi in importi eccessivi portavano in pratica a rimettere in discussione il sistema dei prezzi uniformi e ad istituire vere e proprie tasse di effetto equivalente che arrecavano pregiudizio alla libera circolazione dei prodotti agricoli, il verificarsi di distorsioni negli scambi tra gli Stati membri e di differenze di trattamento tra operatori economici non è fortuita ma inevitabile, per il semplice effetto delle leggi economiche più elementari.

43. La ditta ricorrente ha precisato che voi avete espressamente rilevato, al punto 52 della motivazione della sentenza Roquette, le rilevanti distorsioni tra i vari operatori economici della Comunità provocate dal « comportamento censurabile della Commissione ».

44. Nel punto della motivazione di cui trattasi, che è proprio quello in cui la Corte esprime i motivi che la conducono a limitare nel tempo l'efficacia dell'invalidità da essa constatata, si trova al massimo un'allusione alle *distorsioni della concorrenza* che la Roquette considera pregiudizievoli al principio di non discriminazione. La Corte rileva che

« l'invalidità di cui trattasi nel caso di specie potrebbe dar luogo al recupero di importi indebitamente versati da imprese interessate nei paesi a moneta deprezzata e da amministrazioni nazionali competenti nei paesi a moneta forte, il che, attesa la mancanza di uniformità fra le legislazioni nazionali in materia, potrebbe cagionare considerevoli disparità di trattamento e, quindi, provocare nuove distorsioni della concorrenza ».

45. Sembra appunto che, secondo la Roquette, specificando che le domande di restituzione conseguenti all'invalidità potrebbero provocare *nuove* distorsioni della concorrenza, la sentenza implichi che, di per se stessi, gli importi compensativi sopravvalutati hanno *già* causato distorsioni del genere.

46. Certo è che, prescindendo da tale allusione, la vostra sentenza Roquette non contiene considerazioni veramente esplicite sulle distorsioni della concorrenza tra produttori dei « paesi a moneta deprezzata » e produttori dei « paesi a moneta forte » a seguito delle sopravvalutazioni illegittime degli importi compensativi. È tuttavia altrettanto certo che tali distorsioni, come ho già detto, sono necessariamente, sullo sfondo, dei vizi « tecnici » rilevati dalla Corte. Si può rilevare del resto che l'avvocato generale Mayras è stato, al riguardo, più esplicito di quanto non sia stata successivamente la Corte nella sua sentenza. Così egli rileva che

« la scelta del coefficiente da applicarsi al calcolo degli importi compensativi monetari gravanti sui prodotti trasformati *non è neutrale dal punto di vista degli scambi.* Il metodo adottato con i regolamenti controversi ha comportato necessariamente delle distorsioni negli scambi fra Stati membri e quindi una *discriminazione fra i produttori in violazione dell'art. 40, n. 3, del trattato.* Un sistema che " controbilancia troppo energicamente " gli effetti della svalutazione monetaria favorisce gli operatori dei paesi a moneta forte a scapito di quelli dei paesi a moneta debole » [43].

43 — Causa 4/79, precitata, punto II-5, pag. 2863.

Il vostro avvocato generale ha dedicato parecchie pagine delle sue conclusioni a mettere in luce la discriminazione tra produttori dei paesi a moneta deprezzata e quelli dei paesi a moneta forte [44], prima di concludere che il metodo di calcolo degli ICM adottato dalla Commissione

« ha avuto l'effetto *di accrescere artificialmente le esportazioni di semole e semolini di granturco dai paesi a moneta forte* (...) mentre questo sistema doveva servire appunto a *prevenire* le distorsioni artificiali negli scambi derivanti da oscillazioni monetarie, non già a provocarle o ad aggravarle » [45].

47. Quindi, benché la vostra sentenza non si sia espressamente riferita alla violazione del principio di non discriminazione in cui si risolvono gli illeciti specificamente rilevati, il suo carattere reale mi sembra difficilmente contestabile né del resto è contestato dalla Commissione nella presente controversia.

48. Tenuto conto della finalità abbastanza rigida dell'istituzione degli ICM, rispetto alla conservazione del sistema dei prezzi uniformi e della libera circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità, la Commissione era necessariamente consapevole degli effetti ineluttabili, in termini di discriminazione, di una sopravvalutazione degli importi. Si può quindi ritenere che applicando un metodo di calcolo degli ICM manifestamente scorretto per i prodotti derivati da uno stesso prodotto base la Commissione abbia provocato distorsioni nei cambi tra Stati membri e, di conseguenza, discriminazioni tra operatori.

49. Naturalmente, essa non ha perseguito tale risultato in quanto tale. L'avvocato generale Mayras vi ricordava, nelle sue conclusioni, che,

« la Commissione, messa alle strette dai giudici relatori, ha riconosciuto di avere perseguito, nell'esercitare le (sue) competenze (...) il rafforzamento della tutela che il prelievo conferisce ai produttori dei paesi a moneta forte nei confronti dei paesi terzi, rafforzamento che ha avuto come conseguenza distorsioni negli scambi intracomunitari a danno dei paesi a moneta deprezzata » [46].

Mi sembra che nella vostra sentenza Roquette si sia indirettamente fatta allusione a questo « sviamento » del sistema degli ICM laddove si precisa che la loro istituzione

« non ha, né può avere, lo scopo di garantire un'ulteriore protezione dei mercati al livello dei prezzi agricoli di questo o quello Stato membro rispetto agli altri, scopo incompatibile con l'uniformità perseguita » [47].

50. Pertanto, lo scopo perseguito, anche se non aveva un carattere irragionevole, era estraneo al sistema degli ICM. Stando così le cose, ritengo che liberandosi volontariamente del rispetto delle norme che definivano le condizioni di istituzione e di calcolo

44 — Pagg. da 2863 a 2867.
45 — Pag. 2867.
46 — Ibidem, pag. 2880.
47 — Causa 145/79, precitata, punto 11 della motivazione.

degli ICM e provocando quindi, con cognizione di causa, in quanto esse erano ineluttabili, distorsioni negli scambi intracomunitari e discriminazioni tra operatori, la Commissione abbia adottato un comportamento confinante con l'arbitrio, ai sensi della vostra sentenza Amylum [48].

51. Nei limiti in cui la ricorrente si è limitata a far valere, a sostegno della sua domanda di risarcimento danni dinanzi a codesta Corte, il solo motivo d'invalidità relativo al superamento, da parte della somma degli ICM da applicare ai prodotti derivati da un prodotto base, dell'ICM da applicare a tale prodotto [49], non debbo esaminare gli altri motivi d'invalidità specifici all'amido di granturco, all'amido di frumento e alla fecola di patate.

52. La soluzione della questione se possano essere considerate esistenti le condizioni perché sussista la responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone inoltre l'esame di dati relativi all'incidenza dell'illecito commesso. Bisogna ricordare, infatti, che, secondo la giurisprudenza della Corte, la responsabilità della Comunità in materia di provvedimenti economici presuppone che l'istituzione interessata abbia violato i limiti dei propri poteri non solo in maniera *palese*, ma anche in maniera *grave*. La gravità presuppone che la violazione della « norma superiore » riguardi « un gruppo ristretto e ben delimitato di operatori economici » [23] e non « categorie molto ampie di operatori » [50], dato che le ripercussioni del provvedimento di cui è causa sono in tal caso « molto attenuate al livello delle singole imprese » e che il danno lamentato « eccede l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore interessato » [23].

53. A proposito del numero degli operatori interessati da una valutazione eccessiva degli ICM, in applicazione del metodo di calcolo di cui voi avete accertato l'illegittimità, la Commissione non ha contestato le asserzioni della ricorrente secondo cui esso sarebbe esiguo. Trattandosi, va ricordato, di un calcolo scorretto degli importi riscossi in occasione delle esportazioni francesi, le parti concordano nel ritenere che fossero normalmente interessate cinque o sei ditte esportatrici di cereali dalla Francia, di cui due, la società Providence agricole de la Champagne e la société des Maïseries de Beauce, si sono viste accordare il rimborso di quanto riscosso in eccesso. Voi sapete infatti in quali circostanze dei giudici amministrativi francesi hanno ritenuto di non dover tener conto della limitazione dell'efficacia dell'invalidità. A mo' di paragone si può osservare che, nelle cause relative all'eliminazione discriminatoria delle restituzioni obbligatorie a beneficio del gritz e del quellmehl, codesta Corte ha ritenuto che sette imprese francesi e sette imprese tedesche, che costituivano l'insieme dei produttori di gritz e di granturco nella Comunità, rappresentassero un « gruppo ristretto e ben delimitato di operatori » [51] e fossero, di conseguenza, in condizione di far valere la responsabilità extracontrattuale della Comunità nei loro confronti.

48 — Precitata.

49 — Ricorso, pag. 14.

23 — Cause riunite 159 e 267/84, 12 e 264/85, Ainsworth e a., ordinanza 1° aprile 1987, Racc. pag. 1579, punti 3 e 4 della motivazione.

50 — Sentenza nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL, precitata, punto 7 della motivazione.

51 — Causa 64/76, precitata.

54. Pertanto, sulla base di questi primi elementi, non si può escludere che la ditta Roquette faccia parte di un gruppo ben ristretto e delimitato di esportatori di amido colpiti dalle distorsioni della concorrenza conseguenti alla sopravvalutazione degli ICM all'esportazione dalla Francia.

55. Resta da valutare se la ditta Roquette sia in grado di far valere un danno che ecceda, per la sua ampiezza, l'ambito dei rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui è causa. Tale valutazione deve inerire non ai particolari del danno lamentato, ma, per così dire, alla sua struttura. Voi avete rinviato ad un'eventuale fase successiva della discussione il problema della quantificazione precisa del risarcimento danni. Attualmente dovete quindi attenervi ad una valutazione globale dei principali elementi del danno senza entrare nel dettaglio delle diverse voci.

56. Mi pare evidente che codesta Corte debba decidere in relazione al danno *lamentato* in quanto esso appaia almeno *concepibile* se non è, in questa fase, dimostrato. Ogni diverso atteggiamento equivarrebbe a sottoscrivere a priori le sole affermazioni dei ricorrenti nelle azioni di risarcimento danni.

57. Sotto questo profilo, la descrizione generale del proprio danno fornita dalla Roquette appare alquanto problematica. Mi riferisco al riguardo non a quello costituito dagli ICM in senso stretto riscossi in eccesso, ma a ciò che la Roquette chiama « danno reale » nel proprio ricorso. Tale espressione non manca di stupire, del resto, nei limiti in cui essa potrebbe far ritenere che gli ICM riscossi in eccesso non rappresentino un danno reale per la Roquette. Lo stupore si trasforma però in perplessità ove ci si sforzi di cogliere con la massima precisione auspicabile la natura di tale pregiudizio « reale ». Come me, anche voi siete stati colpiti dall'estrema difficoltà incontrata dalla Roquette nello specificare il danno reale, nel concettualizzarlo. Si trattava in particolare di un mancato guadagno derivante dal fatto che la Roquette sarebbe stata doppiamente penalizzata rispetto ai suoi concorrenti, nei limiti in cui la sopravvalutazione degli ICM avrebbe operato due volte, in un primo momento con la loro riscossione a scapito degli esportatori francesi, poi con il loro versamento a vantaggio degli operatori di Stati membri a moneta forte. Senza contestare il carattere concreto di tale duplice effetto, era possibile non scorgere con molta chiarezza come esso provocasse un mancato guadagno.

58. Tuttavia, alcune precisazioni, anche se abbastanza sintetiche, apportate ai quesiti posti in udienza nonché un passaggio, alquanto breve, del ricorso consentono di meglio cogliere quale sarebbe il carattere concreto del danno reale. Quest'ultimo consisterebbe nel fatto che la Roquette, le cui finanze erano colpite, oltre quanto consentito dal diritto comunitario, dagli ICM, avrebbe dovuto allineare i suoi prezzi a quelli dei concorrenti di Stati membri a moneta forte le cui finanze, impinguate, oltre quanto consentito dal diritto comunitario, dagli ICM, lasciavano loro la possibilità di fissare prezzi anormalmente bassi. Anormalmente significa in questo contesto che la fissazione dei prezzi da parte di questi operatori sarebbe stata influenzata dalle disponibilità economiche risultanti dalla sopravvalutazione degli ICM. La Roquette ritiene che l'allineamento a prezzi così fissati abbia provocato un mancato guadagno da parte sua.

59. Senza fermarsi al solo fatto che a sostegno delle rare argomentazioni precise da essa dedicate a questo tema la Roquette non ha assolutamente prodotto alcun documento che concretizzasse, anche in maniera globale, il mancato guadagno, mentre numerose tabelle sono allegate al suo ricorso per dimostrare in parte le somme riscosse in eccesso, non possiamo fare a meno di esprimere qualche dubbio circa la plausibilità stessa di un mancato guadagno quale quello testé descritto. Infatti, un mancato guadagno è concepibile solo se si presume che una fissazione dei prezzi ad un livello più elevato, in assenza di disponibilità finanziarie anormali dei concorrenti, provochi in maniera quasi certa degli utili più consistenti da parte degli operatori. Orbene, tenuto conto delle leggi dell'economia, nulla consente di affermare che il fatto di praticare, su un mercato aperto alla concorrenza, prezzi più elevati procuri utili più consistenti. Un effetto del genere sarà raggiunto solo se l'operatore interessato mantiene il suo volume di vendite, rispetto a quello da lui raggiunto a prezzi meno elevati. Se tale volume diminuisce non vi sono utili garantiti. Orbene, nulla consente di affermare che i volumi delle vendite degli operatori sono stabili in caso di aumento dei prezzi da essi praticati. Al contrario, l'aumento dei prezzi introduce una probabilità di diminuzione delle vendite.

60. Al riguardo, occorre ricordare che all'udienza il rappresentante della Roquette non ha contestato il fatto che tale ditta aveva esportato molto durante il periodo in cui la sopravvalutazione degli ICM faceva sentire i suoi effetti, e che egli lo ha spiegato con i « sacrifici sui prezzi durante tale periodo », a seguito dell'allineamento ai prezzi dei concorrenti. Egli stesso ha perfettamente illustrato il collegamento tra livello dei prezzi e volume delle vendite ammettendo che un livello relativamente basso dei prezzi comportava l'aumento delle vendite. Orbene, allo stesso modo, un aumento dei prezzi non sarebbe stato probabilmente senza effetti su tale volume e non è quindi affatto certo che esso avrebbe procurato un beneficio.

61. Pertanto, ritengo che il principio stesso dell'esistenza, per la Roquette, di un mancato guadagno come quello da essa descritto sia molto incerto. Mi sembra che si dovrebbe tener conto di questa notevole incertezza nel valutare se i danni lamentati dalla Roquette superano i « rischi inerenti » alla sua attività economica.

62. Inoltre, occorre osservare che la Roquette non ha assolutamente fornito risposte agli argomenti della Commissione secondo cui tale ditta, attraverso alcune delle sue operazioni, avrebbe ricavato profitti dalla sopravvalutazione degli ICM. La Commissione ha fatto presente infatti che in occasione di esportazioni di amido dalla Francia verso il Regno Unito e l'Irlanda vi è stato un versamento di ICM sopravvalutati a vantaggio degli esportatori. La Commissione ha precisato che « gli scarti monetari, molto rilevanti » [52] constatati in questi Stati membri « hanno dato luogo alla concessione di compensazioni monetarie all'esportazione verso questi paesi » [52] ed essa ha citato, a mo' d'esempio, i tassi di questi scarti monetari per l'anno 1976. Orbene, al di là del regolamento n. 652/76 di cui avete dichiarato l'invalidità il 15 ottobre 1980, è la normativa d'insieme degli ICM che, all'epoca considerata, adottava metodi di calcolo che li sopravvalutavano. Tale sopravvalutazione sarebbe quindi andata a vantaggio della Roquette, principale esportatore francese di amido, in occasione di esportazioni verso l'Irlanda ed il Regno Unito quando per questi Stati membri esistevano notevoli scarti monetari.

52 — Controreplica della Commissione, pag. 6.

63. Non è irrilevante, al riguardo, osservare che nel 1976, secondo i prospetti forniti dalla Commissione, si è verificata l'esportazione di 25 359 tonnellate di amido di granturco dalla Francia verso la Repubblica federale di Germania, ma anche quella di 20 796 tonnellate di questo prodotto verso il Regno Unito e di 12 081 tonnellate verso l'Irlanda. Orbene, se una parte di tali esportazioni verso la Repubblica federale di Germania ha dato luogo, con l'entrata in vigore del regolamento n. 652/76, a riscossioni eccessive di ICM, è chiaro che sono stati concessi ICM in eccesso, in applicazione della normativa comunitaria in vigore, in occasione di una parte almeno delle esportazioni verso il Regno Unito e l'Irlanda. Dagli argomenti della Commissione, non smentiti dalla Roquette e suffragati da alcune constatazioni obiettive, ricavo ulteriori dubbi quanto alla gravità del danno assertivamente subito dalla ricorrente.

64. Infine, voi dovete tener conto, nella vostra valutazione di tale gravità, dell'importanza economica propriamente detta della sopravvalutazione degli ICM. L'agente della Commissione vi ha precisato all'udienza che l'onere del calcolo erroneo, ossia la differenza tra il calcolo corretto e quello scorretto, corrisponde a poco meno del 10% dell'importo compensativo dovuto e che l'onere massimo che aveva potuto essere constatato all'epoca era del 2,5% del prezzo della materia prima, cioè il granturco, mentre lo scarto monetario era a quel momento al massimo. Egli ha aggiunto che quando tale scarto era minore, come durante la maggior parte dell'anno 1976, l'onere illecito sopportato dalla Roquette rappresentava l'1,3% del prezzo della materia prima. La Roquette non ha contestato tali valutazioni.

65. I raffronti tra dati numerici che si riferiscono a situazioni diverse possono comportare un aspetto arbitrario. Fatta questa riserva, ritengo utile ricordarvi che nelle cause di risarcimento danni relative all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere detenuto dagli enti di intervento e destinato ad essere usato negli alimenti per animali, la Corte, che aveva dichiarato, in alcune sentenze pregiudiziali, che il regolamento che aveva introdotto tale obbligo di acquisto non era valido, ha affermato che

« l'incidenza del regolamento sull'elemento dei costi di produzione di detti acquirenti costituito dai prezzi dei foraggi è stata debole, dato che l'aumento di detti prezzi non ha superato il 2% »,

vale a dire un aumento

« particolarmente moderato rispetto agli aumenti dovuti, durante il periodo di applicazione del regolamento, alle oscillazioni dei prezzi mondiali degli alimenti proteici, che sono stati tre o quattro volte superiori all'aumento dovuto all'acquisto obbligatorio di latte magro in polvere » [50].

Pertanto, avete concluso nel senso che

« l'incidenza del regolamento sulla redditività delle aziende non ha in definitiva ecce-

50 — Sentenza nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL, precitata, punto 7 della motivazione.

duto l'ampiezza dei rischi economici inerenti alle attività nei settori agricoli di cui trattasi » [50].

66. Invece, nella causa Ireks-Arkady [53], la Corte ha ritenuto che il danno lamentato avesse ecceduto l'ambito di tali rischi mentre l'abolizione delle restituzioni per il quellmehl aveva avvantaggiato l'amido in una proporzione compresa tra il 6,3 e l'8,6%.

67. Così risulta chiaro che un illecito i cui riflessi economici, in percentuale del prezzo del prodotto agricolo interessato, variano dall'1,3 al 2,5% si avvicina, a priori, più al caso in cui avete ritenuto che non si fosse verificato un danno eccedente l'ambito dei rischi economici inerenti al settore di cui trattasi che ai casi in cui avete accertato l'esistenza di tale danno.

68. Certamente, la valutazione della portata economica dell'illecito commesso nella fattispecie in esame richiede che si riferisca la percentuale di cui trattasi al numero degli operatori interessati. Anche se, tenuto conto del loro numero esiguo, non si può affermare che non si è verificato un danno eccedente l'ambito dei rischi economici inerenti, ritengo però che la valutazione da effettuare debba tener conto anche della notevole incertezza quanto alla plausibilità stessa del mancato guadagno fatto valere dalla Roquette e della probabilità di profitti altrimenti ricavati da tale ditta dalla sopravvalutazione degli ICM. Con la presa in considerazione di tali elementi, diventa, mi pare, molto difficile ritenere che la Roquette possa far valere un danno eccedente l'ambito dei rischi economici inerenti alla sua attività, e ciò anche se il gruppo degli operatori colpiti dalla sopravvalutazione degli ICM, ossia gli esportatori francesi di amido, sono ridotti a poche unità. Sulla base delle informazioni fino a questo momento fornite a codesta Corte, non mi sembra possibile, salvo procedere per affermazioni di principio, ritenere che il danno lamentato abbia ecceduto tale ambito e concludere, di conseguenza, per la responsabilità della Comunità.

69. Riassumo quindi il mio pensiero dicendovi che, anche se la violazione, da parte della Commissione, del principio di non discriminazione ha presentato un carattere palese e consapevole, concretizzando così da parte di tale istituzione un comportamento confinante con l'arbitrio, essa non ha invece presentato, nei confronti degli operatori interessati, un carattere di gravità sufficiente a far sorgere la responsabilità della Comunità.

70. Nessuno potrà ignorare il fatto che tale conclusione non consente di cancellare lo svantaggio economico che risulta, per taluni operatori fra cui la ditta Roquette, dalla vostra sentenza 15 ottobre 1980. Non è meno vero che i principi che disciplinano la responsabilità extracontrattuale della Comunità nell'ambito della politica agricola comune, che la vostra giurisprudenza ha chiaramente enunciato e che sono perfettamente noti, non consentono la riparazione di qualsiasi danno. Per essere risarcibile, il danno deve presentare una particolare gravità, che manca nel caso di specie, e che, va rilevato, mancherebbe anche nell'ambito di un regime di responsabilità oggettiva. Voi avete giustamente messo in rilievo tale aspetto nella vostra sentenza 6 dicembre 1984 nella causa Biovilac [54]. Di conseguenza, anche se

50 — Sentenza nelle cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, HNL, precitata, punto 7 della motivazione.

53 — Causa 238/78, sentenza 4 ottobre 1979, Racc. pag. 2955.

54 — Causa 59/83, Racc. 1984, pag. 4057, punti 28 e 29 della motivazione.

la valutazione da me effettuata può sembrare, in fin dei conti, severa per gli operatori interessati, essa, a mio parere, non è altro che l'applicazione dei principi da voi chiaramente sanciti.

71. Tuttavia, mi sembra che la palese invalidità del regolamento n. 652/76, formalmente sancita nella vostra sentenza 15 ottobre 1980, abbia dato alla Roquette un motivo ragionevole per intentare un'azione per responsabilità extracontrattuale contro la Comunità, anche se non si può ritenere che tale responsabilità sussista nel caso di specie. Pertanto, codesta Corte, sull'esempio della soluzione da essa adottata nella sentenza Asteris del 19 settembre 1985 [55], potrebbe fare applicazione dell'art. 69, § 3, 1° comma, del regolamento di procedura compensando le spese fra le parti.

72. Per questi motivi concludo:

— per il rigetto del ricorso,

— per la compensazione delle spese.

55 — Cause riunite da 194 a 206/83, Racc. 1985, pag. 2815.