LA CORTE,

respinta ogni altra conclusione più ampia o contraria, dichiara e statuisce:

1. Il ricorso è respinto.

2. Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 24 ottobre 1973.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 27 GIUGNO 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I — Gli antefatti

Come il nostro decano, l'avvocato generale Karl Roemer, vi ha illustrato ieri nelle sue conclusioni in merito alla causa 5-73, Balkan-Import-Export, la situazione di disordine creatasi nel sistema monetario internazionale e, particolarmente, l'afflusso in taluni Stati membri di capitali speculativi induceva, nella primavera 1971, il Consiglio ad «esprimere la propria comprensione» affinché tali Stati ampliassero, temporaneamente, i margini di oscillazione delle loro monete oltre i limiti stabiliti dal Fondo monetario internazionale.

Gli Stati interessati erano allora la Germania e i Paesi Bassi.

Si entrava così nell'era dei «cambi fluttuanti», di cui sperimentiamo ancor oggi i gravi inconvenienti.

Tale situazione era destinata a rendere difficile il funzionamento del mercato comune, specialmente nel settore della politica agricola. Per queste ragioni, il Consiglio, desiderando evitare provvedimenti unilaterali dei singoli governi, decideva di emanare senza indugio, in conformità all'art. 103 del trattato di Roma, disposizioni comunitarie di politica con-

1 — Traduzione dal francese.

giunturale, nell'intento di contrastare le prevedibili perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli.

Il regolamento 12 maggio 1971 n. 974 creava, comme voi sapete, tanto per il commercio intercomunitario quanto per gli scambi con paesi terzi, un sistema di importi compensativi atti a compensare l'incidenza delle fluttuazioni monetarie sui prezzi agricoli.

Allo Stato, che ammetta negli scambi commerciali un tasso di cambio della propria valuta superiore al limite della fluttuazione autorizzata dalla disciplina internazionale, è pertanto concesso:

— di riscuotere importi compensativi sulle importazioni;

— di attribuire importi compensativi alle esportazioni.

Tali provvedimenti si applicano tanto ai prodotti agricoli primari, sottoposti ad un'organizzazione comune di mercato, quanto ai prodotti di trasformazione, il cui prezzo dipenda da quello dei prodotti di base.

L'art. 2 del regolamento stabilisce il metodo di calcolo degli importi compensativi; l'art. 6 affida alla Commissione il compito di determinare, previo parere del competente comitato di gestione e secondo la natura dei prodotti, le modalità d'applicazione del sistema ed, in particolare, di fissare gli importi compensativi.

A questo provvedimento, entrato immediatamente in vigore, seguivano, a brevissima distanza di tempo, due regolamenti emanati dalla Commissione in forza della delega conferitale:

— il regolamento 17 maggio 1971, n. 1013, recante le modalità d'applicazione del sistema,

— e il regolamento n. 1014, di pari data, relativo alla fissazione degli importi compensativi per un certo numero di prodotti, in primo luogo (allegato I) i cereali (tabella A) ed i prodotti trasformati a base di cereali (tabella B).

Nella seconda tabella non è menzionato alcun prodotto di trasformazione dell'orzo. Ne consegue che gli scambi di farine e di semole d'orzo, di cui alla voce 11.02 A III della tariffa doganale comune, non potevano dar luogo (a norma di questo regolamento, in vigore dal 12 maggio 1971) né alla concessione d'importi compensativi per l'esportazione né alla riscossione dei medesimi per l'importazione.

Soltanto più tardi il regolamento n. 1687/71 della Commissione modificava la tabella B dell'allegato I, includendovi i summenzionati prodotti, ed era solo a partire dal 2 agosto 1971, data d'entrata in vigore di quest'ultimo regolamento, che l'esportazione degli stessi dava diritto all'attribuzione d'importi compensativi.

È questo, per l'appunto, il motivo d'impugnazione dedotto dalla società Merkur-Außenhandel, con sede in Amburgo, esportatrice di semole, semolini e fiocchi d'orzo.

Nel periodo 12 maggio - fine di luglio 1971 essa aveva venduto prodotti di questo genere ad acquirenti di paesi terzi, chiedendo nel contempo l'attribuzione degli importi compensativi previsti per le esportazioni. L'ufficio doganale competente respingeva le domande, in quanto il regolamento comunitario n. 1014/71, allora in vigore, non prevedeva ancora alcun importo compensativo per i prodotti a base d'orzo.

L'ufficio principale delle dogane di Amburgo-Jonas si asteneva dal pronunciarsi in merito al ricorso contro tale provvedimento, in attesa della vostra decisione su un ricorso d'annullamento proposto da un'altra impresa, la società Nordgetreide. Quest'ultima vi aveva chiesto di annulare l'atto con cui la Commissione aveva rifiutato di includere, con efficacia retroattiva, taluni prodotti derivati dall'orzo e dal granoturco nella lista dei prodotti per i quali era previsto il versamento di importi compensativi all'esportazione (causa 42-71). Con sentenza 8 marzo 1972, questa Corte dichiarava irricevibile il predetto ricorso, richiamandosi, in conformità ad una giurisprudenza costante, alle rigide condizioni di ricevibilità cui l'art. 173 del trattato sottopone

i ricorsi dei singoli contro gli atti delle istituzioni comunitarie.

Da parte sua, la società Merkur ha ritenuto di meglio tutelare i propri interessi proponendo non già un ricorso d'annullamento, bensì un ricorso per risarcimento dei danni fondato sulla responsabilità extracontrattuale della Commissione, per un preteso illecito nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi del combinato disposto degli artt. 178 e 215 del trattato.

Essa sostiene che la Commissione, non includendo (nel periodo dal 12 maggio al 2 agosto 1971) i derivati dell'orzo fra i prodotti ammessi a fruire degli importi compensativi, ha agito illegalmente; ch'essa ha violato, in particolare, l'art. 7 de regolamento del Consiglio n. 974, articolo che, a parere della ricorrente, vieta ogni applicazione parziale del sistema e, di conseguenza, l'esclusione di taluni prodotti agricoli primari o derivati sottoposti ad organizzazione comune del mercato; che tale illegalità costituisce un illecito di cui la Comunità deve rispondere.

Essa conclude che la Corte voglia condannare la controparte al pagamento di 50 000 DM, a titolo di risarcimento dei danni.

II — Sulla ricevibilità

Prima di entrare nel merito della controversia, mi sembra indispensabile esaminare con particolare attenzione i problemi relativi alla ricevibilità del ricorso. Anche se non oppone formalmente alcuna eccezione, la Commissione ha tenuto a criticare, fin d'ora, un'eventuale decisione in senso affermativo e — richiamandosi alla recente sentenza 25 ottobre 1972 nella causa 96-71, Haegeman — vi invita ad ordinare alla ricorrente di «esperire innanzitutto i mezzi di ricorso amministrativi e giurisdizionali di diritto interno, per tentare di ottenere il rimborso degli importi compensativi cui afferma di aver diritto».

Da parte mia, mi sarei limitato a chiedervi di confermare la giurisprudenza creata dalle sentenze 28 aprile 1971 (causa 4-69, Lütticke, Racc. 1971, pag. 325), 2 dicembre 1971 (causa 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt, Racc. 1971, pag. 984) e 13 giugno 1972 (cause 9 e 11-72, Compagnie d'Approvisionnement et Grands Moulins de Paris, Racc. 1972, pag. 391), se non mi fosse sembrato di notare, nella sentenza Haegeman, un diverso orientamento di questa giurisprudenza — se non addirittura un'inversione di tendenza — che, in coscienza, non mi pare di poter accettare senza, almeno, aver prima esposto con franchezza il mio punto di vista.

Anche a costo di ritornare su nozioni già illustrate, più volte e con molta chiarezza, dagli avvocati generali Roemer e Dutheillet de Lamothe, devo quindi ricordare gli argomenti ripetutamente svolti dal Consiglio e dalla Commissione a sostegno dell'irricevibilità.

1. In primo luogo, essi hanno sostenuto che l'azione di danni fondata sulla pretesa illegittimità di un regolamento altro non sarebbe che un ricorso d'annullamento dissimulato, tale da eludere le rigide limitazioni poste dall'art. 173 all'esercizio di un'azione di questo tipo da parte dei singoli contro atti delle istituzioni comunitarie (conclusioni dell'avvocato generale Dutheillet de Lamothe nella causa Compagnie d'Approvisionnement).

Questo ragionamento presuppone che, nel limitare le ipotesi di ricevibilità, gli autori del trattato avessero inteso impedire che la legittimità dei regolamenti potesse essere impugnata dai singoli, per la via traversa dell'azione di danni.

Ma con ciò si fraintende, a mio parere, lo spirito del trattato e non si tiene, inoltre, alcun conto di quanto disposto dagli artt. 178 e 184.

In verità, i soli motivi per cui si nega ai singoli la facoltà di agire per l'annullamento dei regolamenti consistono nell'efficacia «erga omnes» e nella retroattività delle pronunzie d'annullamento.

Il ricorso d'annullamento è di diritto oggettivo ed ha lo scopo di garantire il rispetto della legge comunitaria, indipen-

dentemente da qualisiasi rivendicazione di un *diritto soggettivo*.

È chiaro allora perché questo tipo di ricorso sia stato riservato al Consiglio ed alla Commissione, nonché agli Stati membri; è chiaro altresì perché i singoli non vi abbiano accesso e possano chiedere soltanto l'annullamento dei provvedimenti che li riguardano «direttamente e individualmente».

Gli autori del trattato di Roma, ammaestrati fra l'altro dall'esperienza del contenzioso CECA, hanno evidentemente temuto che troppa larghezza nel concedere il ricorso d'annullamento potesse portare — solo che la Corte avesse adottato un' interpretazione piuttosto ampia della nozione di interesse ad agire — a continue impugnazioni dei regolamenti comunitari ed al riconoscimento di una vera e propria «azione popolare», esperibile «ad libitum» da chiunque potesse sentirsi leso nei suoi interessi di categoria da un regolamento comunitario.

Si comprendono allora, e si giustificano pienamente, le disposizioni restrittive di cui all'art. 173, 2° comma.

Tuttavia, le considerazioni sopra esposte non possono certo valere nei confronti dei singoli che, invocando propri *diritti soggettivi,* si rivolgono a voi per ottenere l'annullamento di un provvedimento individuale a loro carico oppure la riparazione di un danno diretto e personale.

Nel primo caso, non c'è dubbio che essi possano impugnare per illegittimità il regolamento cui s'appoggia l'atto lesivo dei loro diritti. L'art. 184 permette loro, incontestabilmente, di denunciare, in qualsiasi causa di vostra competenza, l'illegittimità o l'invalidità di un regolamento.

Così pure, nel secondo caso, i privati possono far valere la responsabilità della Comunità, anche se fondata sull'illegittimità di un regolamento, purché — ma qui si entra nel merito — l'illegittimità abbia generato una responsabilità. In ogni caso, non c'è negli artt. 178 e 215 alcuna disposizione che consenta di escludere la ricevibilità di un ricorso del genere.

In entrambe le ipotesi si discute di *diritti soggettivi.* Le vostre sentenze, qualora accogliate i ricorsi, non avranno efficacia «erga omnes» né comporteranno l'annullamento con effetto retroattivo dei regolamenti di cui s'è eccepita l'illegittimità.

Per queste ragioni approvo senza riserve, su questo primo punto, la motivazione della vostra sentenza nella causa Zuckerfabrik Schöppenstedt, che ritengo opportuno citare:

«L'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato è stata istituita come mezzo 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 differisce dall'azione d'annullamento in quanto tende ad ottenere, non già l'eliminazione di un atto determinato, bensì il risarcimento del danno causato da una istituzione nell'esercizio dei suoi compiti».

Queste considerazioni non sono però sufficienti ad esaurire il problema.

2. Contro la ricevibilità di questo tipo di ricorso si è invocato un secondo argomento, fondato sull'art. 177 del trattato. Si sostiene che il ricorrente avrebbe, grazie a questo articolo, una diversa possibilità di far accertare l'illegittimità di un regolamento comunitario; gli basterebbe presentare al proprio giudice nazionale, investito della causa relativa all'atto ritenuto lesivo, conclusioni tendenti a dimostrare l'illegittimità del regolamento.

Il giudice nazionale potrebbe allora, o dovrebbe — secondo la distinzione di cui all'art. 177 — effettuare il rinvio pregiudiziale a questa Corte; dopo la vostra pronunzia, qualora venisse accertata l'illegittimità del regolamento, si aprirebbe la via all'azione di danni.

La tesi di cui sopra, diciamolo subito, tiene poco conto non solo dell'interesse degli amministrati, ma altresì, il che è ancor peggio, del buon funzionamento della giustizia.

Anzitutto, mi sembra chiaro che, se il ricorrente fosse obbligato ad intraprendere

dapprima (usiamo l'espressione del nostro predecessore) la «lunga marcia» prevista dall'art. 177, passerebbero degli anni prima che egli giunga al termine di questo suo periplo giudiziario. Questa Corte dimostra, da parte sua, la maggior diligenza compatibile con una accurata istruttoria e con un attento esame delle cause pregiudiziali, ed è raro che le sentenze vengano emesse più tardi di sei mesi dalla data del rinvio ad opera del giudice nazionale. Ma non si può ignorare che negli Stati membri una causa segue normalmente tutto l'iter giudiziario (prima istanza, appello, cassazione) e che talvolta occorrono più di cinque anni prima che una questione pregiudiziale venga effettivamente sottoposta all'esame di questa Corte.

Una volta in possesso della vostra pronunzia, il giudice nazionale competente potrà infine statuire nel merito; cioè, potrà sì tener conto della riconosciuta illegittimità di un regolamento comunitario, ma non potrà mai condannare la Comunità a risarcire i danni provocati dal suo comportamento illecito. Il ricorrente dovrà quindi rivolgersi di nuovo a questa Corte, ma è molto probabile che, nel frattempo, sia scaduto il termine di prescrizione quinquennale previsto dall' art. 43 dello statuto della Corte per le azioni di risarcimento.

Che cosa potreste fare, allora, per evitare un vero e proprio diniego di giustizia? Potreste forse ammettere — e in base a quale testo — che un'azione dinanzi ad un giudice nazionale possa interrompere il corso della suddetta prescrizione?

Una seconda considerazione, ancora più seria in quanto concerne la vostra politica giurisprudenziale, deve essere oggetto della vostra attenzione. Essa mi viene suggerita dalle riflessioni che ho esposto sull'orientamento emerso dalla sentenza Haegeman.

Costringere una persona, che abbia presentato un ricorso per risarcimento fondato sull'illegittimità di un regolamento comunitario, ad adire il giudice nazionale significa, in realtà, risuscitare la teoria del «ricorso parallelo», che nella sua applicazione pratica — almeno in Francia — ha dato pessima prova ed è stata completamente abbandonata. Basterà un solo esempio: l'eccezione di «ricorso parallelo» in materia fiscale consisteva nel dichiarare irricevibile il ricorso per l'annullamento di una disposizione regolamentare concernente l'imponibile o l'aliquota di un'imposta, che il ricorrente riteneva illegittima, con la motivazione che lo stesso ricorrente, nella sua qualità di contribuente, avrebbe ben potuto eccepire l'illegittimità del regolamento all' atto della riscossione dell'imposta.

Il ricorrente veniva così obbligato ad instaurare un giudizio lungo e generalmente costoso dinanzi al giudice fiscale, mentre avrebbe potuto servirsi, con minori difficoltà e minori spese, del ricorso per eccesso di potere.

In questo modo si è finito per rinunciare alla teoria del ricorso parallelo, cui solo le origini storiche fornivano qualche giustificazione.

Ora, mi sembra che la Commissione, sostenendo nella presente causa che i singoli, prima di intentare un'azione di risarcimento fondata sulla illegittimità di un regolamento, dovrebbero preventivamente «esperire i mezzi di ricorso amministrativi e giurisdizionali di diritto interno», vi inviti esattamente ad accogliere la teoria sopra esposta.

Per aderire alla tesi della Commissione bisognerebbe ammettere che il ricorso previsto dall'art. 178 abbia soltanto carattere sussidiario, ma ciò, oltre a non potersi evincere in alcun modo dalle disposizioni del trattato, mi sembra, per di più, assolutamente incompatibile con il fatto che la Corte è l'unico giudice competente ad accertare la responsabilità delle istituzioni comunitarie.

Nel presente caso, l'interpretazione della Commissione porterebbe a concludere che l'amministrato non può adire il giudice comunitario, che ha competenza esclusiva in materia, senza aver prima instaurato un procedimento dinanzi ai giudici nazionali. Questa soluzione è senz' altro ragionevole quando la Corte deve pronunciarsi su questioni pregiudiziali, il

cui rinvio è solo un incidente in una causa di competenza del giudice nazionale. Ma pretendere di applicarla anche ad un'azione tendente a far dichiarare, sia pure fondandosi sull'illegittimità di un regolamento, la responsabilità extracontrattuale della Comunità mi pare semplicemente assurdo.

Infine, di che cosa si discute? Per quanto mi riguarda, ho sempre pensato che la ricevibilità di un ricorso vada esaminata solo in funzione della *natura e dell'oggetto* del ricorso stesso. È questo il nocciolo della questione.

L'importante è sapere che cosa vuole il ricorrente, e non su quali motivi ed argomenti è fondato il ricorso. Se l'interessato vi chiede di condannare la Commissione a pagargli una certa somma a titolo di risarcimento del danno che gli sarebbe stato procurato dal comportamento illecito dell'istituzione, l'oggetto del ricorso è indubbiamente di vostra competenza.

Resta da controllare se il ricorrente sia legittimato ad agire e se il ricorso sia stato presentato entro i termini.

Soddisfatte tali condizioni, il ricorso è, di per sé, ricevibile e poco importa *(sotto l'aspetto della ricevibilità)* che i motivi d'impugnazione si fondino o meno sulla pretesa illegittimità di un regolamento. A questo punto non è ancora necessario valutare se il ricorso sia pertinente o fondato; si tratta solamente di decidere se passare all'esame del merito. È questo, in parole povere, il problema della ricevibilità.

In proposito, bisogna dire che la soluzione da voi adottata nella sentenza Haegeman si ricava, in parte, dalla natura e dall'oggetto di alcune delle domande che erano state presentate alla Corte.

Credo utile citare la parte iniziale della motivazione.

«La ditta Haegeman chiede che la Corte, previa dichiarazione di inapplicabilità dei regolamenti della Commissione n. 1019/70 (GU n. L 118) e n. 2320/70 (GU n. L 250) — come pure di qualsiasi altro regolamento di effetto equivalente — per quanto riguarda l'importazione di vini greci nell'Unione economica belgo-lussemburghese, annulli la decisione 15 ottobre 1971 (con cui è stata negata alla ricorrente l'esenzione dalla tassa di compensazione) e disponga la restituzione delle somme indebitamente riscosse a tale titolo.

... la Commissione respingeva la richiesta della ricorrente che le fossero restituiti i prelievi, a suo dire indebitamente versati in occasione delle sue importazioni di vini greci.

L'azione è diretta in sostanza ad ottenere l'annullamento di tale decisione negatvia e, di conseguenza, la restituzione delle somme percepite».

Voi avete dunque interpretato queste prime conclusioni della ricorrente nel senso che tendessero esclusivamente ad ottenere l'annullamento di un atto con cui l'amministrazione nazionale aveva rifiutato di restituire alcuni tributi compensativi e, di conseguenza, ad ottenere il rimborso del relativo importo.

In seguito a questa interpretazione, una volta rilevato che il controllo sulla riscossione dei tributi compensativi in questione spetta alle competenti autorità degli Stati membri, avete logicamente affermato che controversie del genere, in forza del diritto comunitario — avente efficacia immediata — andavano risolte dalle autorità e dai giudici nazionali, nelle forme previste dal diritto interno.

Altrettanto giustamente veniva da voi ricordato che i giudici possono valersi del procedimento di cui all'art. 177 del trattato CEE per garantire uniformemente l'applicazione del diritto comunitario, quando sorgano questioni relative all'interpretazione o alla validità dei regolamenti comunitari.

La lettura dei successivi punti della motivazione mi lascia invece alquanto perplesso. Voi dite, infatti:

«La ricorrente sostiene ancora che il comportamento della convenuta (la Commissione) le ha arrecato un danno eccezionale consistente nel lucro cessan-

te, in spese non previste e in perdite sui contratti in corso.

L'eventuale responsabilità della Comunità dipende in primo luogo dalla *legittimità della riscossione della tassa di cui è causa.*

Come detto testé, nei rapporti tra i singoli e l'ufficio fiscale che ha proceduto alla tassazione, il sindacato su tale legittimità spetta ai giudici nazionali. Nello stato degli atti, la domanda di risarcimento va quindi respinta».

Avete perciò ritenuto che l'esame dell'asserito danno non poteva essere dissociato dal giudizio sulla legittimità della riscossione dei tributi compensativi.

Tralasciando il fatto che il petitum non consisteva nel solo rimborso dei tributi indebitamente versati, bensì anche nel risarcimento del lucro cessante, vorrei richiamare la vostra attenzione sulla nozione di «legittimità della riscossione dei tributi».

Bisogna distinguere, in realtà, le controversie relative alla fissazione dell'imponibile e dell'aliquota da quelle relative alla riscossione di un'imposta. Le questioni relative alla riscossione, che fa capo alle autorità degli Stati membri, sono incontestabilmente di *esclusiva competenza* dei giudici nazionali e riguardano gli ordinamenti fiscali interni. Non si può certo dire altrettanto per le cause vertenti sulla legittimità dei tributi in questione, o sulla determinazione dell'imponibile o dell'aliquota, in quanto le tasse o importi compensativi di cui trattasi, il loro imponibile e la loro aliquota sono fissati dalle istituzioni comunitarie.

È esatto che i giudici nazionali sono competenti ad applicare le norme comunitarie aventi efficacia diretta; in prima istanza ed in appello essi possono anche rinunciare all'esercizio della facoltà di cui all'art. 177 e provvedere essi stessi all'interpretazione o al sindacato di legittimità di un atto comunitario. Ma se l'attore non accetta la loro pronunzia e ricorre al giudice d'ultima istanza, questi è tenuto a rivolgersi a voi, specialmente quando si discute della validità di un regolamento comunitario. In tal caso si presentano due possibili soluzioni:

— se la questione verte esclusivamente sulla *illegittima applicazione,* da parte di uno Stato, di un regolamento comunitario che istituisca tributi o importi compensativi, oppure delle sue disposizioni d'attuazione, in altri termini se non viene impugnata la legittimità del regolamento in quanto tale e si contende soltanto sulla illegittima riscossione di una tassa o, viceversa, sull'illegittimo rifiuto di concedere un importo compensativo, allora è pacifico che la controversia va risolta dal giudice nazionale, senza necessità di un rinvio a questa Corte;

— se, invece, si fa valere l'illegittimità o l'invalidità di un regolamento comunitario, allora la questione viene — o dovrebbe venire — risolta dalla Corte su rinvio pregiudiziale.

C'é di più. Se, come nella fattispecie, l'invalidità o l'illegittimità del regolamento si fanno valere soltanto a sostegno di una domanda di indennizzo fondata sull' art. 215 del trattato, è chiaro che i giudici nazionali non potranno statuire su tale domanda, neppure dopo una pronunzia pregiudiziale di invalidità emessa da questa Corte. La vostra competenza in materia di responsabilità delle istituzioni comunitarie è infatti esclusiva.

Stando così le cose, l'esigere che gl'interessati adiscano dapprima i giudici nazionali significa non solo costringerli ad una «lunga marcia», ma altresì farli avanzare su di un circuito che li ricondurrà inevitabilmente al punto di partenza, cioè dinanzi a questa Corte.

È difficile ammettere che queste peregrinazioni imposte agli amministrati siano giuridicamente compatibili con la definizione da voi data dell'azione di risarcimento ex art. 178: un «mezzo 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».

Non è preferibile, da un punto di vista di «economia processuale», risolvere subito una questione di validità di un regolamento comunitario, sorta in una causa direttamente sottopostavi nell'ambito della vostra competenza, invece di attendere che la stessa questione ritorni dinanzi a voi, forse fra parecchi anni, in forza dell'art. 177?

Mi è difficile, infine, comprendere il timore espresso dalla Commissione nel senso che, qualora la presente controversia venisse decisa in conformità ai principi da voi accolti nelle cause Zuckerfabrik Schöppenstedt e Compagnie d'Approvisionnement, si spalancherebbero le porte a domande d'indennizzo da parte di tutti i commercianti che si trovino in una situazione identica o analoga a quella della ricorrente.

Tanto meno riesco a capire le ragioni di questo timore, mentre si discute il problema, prettamente giuridico, della ricevibilità del ricorso. E sono persuaso che considerazioni del genere non possano avere la minima influenza sulle vostre decisioni.

Anche qualora decideste di esaminare il merito, l'eventuale accertamento dell'illegittimità di un regolamento non implicherebbe, ipso facto, la responsabilità della Comunità. Sarebbe infatti necessario, inoltre, che il vizio derivi da una grave violazione di norme superiori che attribuiscono diritti soggettivi ai singoli.

Mi sembra opportuna un'ultima osservazione. Qualora vi si chiedesse una pronunzia pregiudiziale sulla validità del regolamento di cui trattasi, dovreste valutare la legittimità di un'*omissione* nell'uso del potere regolamentare, in quanto la ditta Merkur sostiene che la Commissione, col *non includere* le farine e semole d'orzo nella lista dei prodotti ammessi a fruire degli importi compensativi all'esportazione, ha violato il regolamento base del Consiglio n. 974/71.

È chiaro a mio avviso che, qualora riteneste sussistere l'obbligo della Commissione di fissare importi compensativi per tutti i prodotti agricoli sottoposti ad organizzazione comune di mercato, potreste benissimo dichiarare nullo il regolamento n. 1014/71, che illegittimamente escluderebbe alcuni prodotti.

Si pensi, tuttavia, a quali difficoltà andrebbe incontro, in tal caso, il giudice nazionale, che non sarebbe in grado di rimediare alla carenza della Commissione. Dalla vostra pronunzia pregiudiziale egli potrebbe e dovrebbe, tutt'al più, trarre la conclusione che la ricorrente ha diritto agli importi compensativi, ma per quanto riguarda l'aliquota (che può essere fissata solo dalla Commissione, cui però il giudice nazionale non può imporre di procedere alla fissazione) sarebbe costretto ad invitare la ricorrente, ad adire il giudice competente, in altre parole, il giudice comunitario.

Queste sono le riflessioni, suggeritemi dallo studio del fascicolo, in merito alla ricevibilità della domanda di risarcimento.

Fra le varie osservazioni che ho appena esposto, avrete capito che, a mio parere, l'affermazione decisiva è quella secondo cui il giudice competente deve decidere sulla ricevibilità esclusivamente in funzione della natura e dell'oggetto del ricorso.

In conclusione, la ditta Merkur vi chiede di condannare la Commissione ad indennizzarla di un danno, che essa sostiene esserle stato arrecato da un comportamento illecito della Commissione nell'esercizio dell'attività regolamentare.

Gli importi compensativi, che la ricorrente asserisce di non aver ricevuto a causa del comportamento della Commissione, sono stati istituiti con un regolamento del Consiglio. Spetta poi alla Commissione determinare i prodotti agricoli, primari o trasformati, la cui esportazione dà diritto alle suddette sovvenzioni, nonché fissare l'aliquota di queste ultime.

Le amministrazioni nazionali non hanno altro compito se non quello di dare esecuzione al regolamento; non possono né modificare la normativa comunitaria, né completarla, né restringerne il campo d'applicazione.

L'amministrazione tedesca delle dogane era quindi manifestamente incompetente, in assenza di qualsiasi riferimento a prodotti derivati dall'orzo nel regolamento n. 1014, a soddisfare la domanda della ricorrente. La questione a voi sottoposta non riguarda assolutamente la sua decisione (negativa) che, in base all'ordinamento allora vigente, non avrebbe potuto essere diversa.

La causa, vista nei suoi tratti essenziali, è un processo intentato contro la Comunità sul solo fondamento dell'art. 215 del trattato.

Vi esorto pertanto, con convinzione, a dichiarare ricevibile il ricorso.

III — Mel merito

Per meglio inquadrare la discussione sul merito della causa, è opportuno precisare subito che il ricorso della Merkur non tocca assolutamente il problema della validità del regolamento del Consiglio n. 974, che è invece stato oggetto di rinvio da parte del Finanzgericht di Berlino nella causa 5-73, Società Balkan-Import-Export. Non essendo ancora stata emessa la vostra sentenza in quella causa, mi asterrò dal discutere la questione e mi riferirò al regolamento, così com'è.

Sarà tuttavia necessario esprimere la mia opinione sull'interpretazione di alcune sue norme, cui si richiama la ricorrente.

Questa sostiene, in primo luogo, che i derivati dell'orzo rientrano nel campo di applicazione dell'art. 1, n. 2, del regolamento e che l'art. 7 (a norma del quale «non può essere fatto uso parziale o temporaneo» dell'autorizzazione a riscuotere o a concedere importi compensativi) obbligava la Commissione a fissare questi importi per tutti i prodotti contemplati dal regolamento, senza eccezioni.

Poiché il regolamento n. 974 — aggiunge la ricorrente — aveva fra l'altro lo scopo di proteggere i commercianti di prodotti agricoli dalle ripercussioni sfavorevoli dei provvedimenti valutari adottati da alcuni Stati membri, la Commissione aveva l'obbligo di garantire tale protezione, in condizioni di assoluta uguaglianza, a tutti gli interessati, fra cui la ditta Merkur.

Sezione 1

Il primo motivo poggia su di un'analisi errata tanto del testo del regolamento, quanto del sistema degli importi compensativi nel suo complesso.

È ben vero che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, il predetto sistema può venire applicato sia a) a tutti i prodotti «per i quali sono previste misure d'intervento nell'ambito dell'organizzazione commune dei mercati agricoli», con il che s'intendono fra l'altro i cereali, oggetto del regolamento del Consiglio n. 120/67, sia b) ai prodotti «il cui prezzo dipende dai prodotti di cui alla lettera a)», cioè i prodotti derivati; è ben vero inoltre che i prodotti a base d'orzo rientrano, per quanto sopra detto, nell'ambito d'applicazione della normativa stessa, ma dal testo non risulta affatto che la Commissione fosse obbligata a fissare importi compensativi per tutti i prodotti, senza escluderne alcuno.

A — Il n. 2, or ora citato, è in realtà completato da un capoverso, secondo il quale: «Questa facoltà si esercita soltanto se l'applicazione delle misure monetarie di cui al paragrafo 1 dovesse provocare *perturbazioni* negli scambi dei prodotti agricoli».

Constatiamo dunque che la Commissione, cui l'art. 6 del regolamento attribuisce espressamente il compito di stabilire le modalità d'applicazione del sistema e di fissare le aliquote, deve formulare un giudizio sull'incidenza che i provvedimenti monetari degli Stati possono avere sugli scambi di prodotti agricoli. Essa non è pertanto, in alcun modo, tenuta ad applicare automaticamente gli importi compensativi a tutti od a taluni prodotti, ma ha invece semplicemente la facoltà di farlo, là ove esistano concreti rischi di perturbazione degli scambi.

B — A questo punto, però, la ricorrente sostiene che, qualora la Commissione eserciti effettivamente la predetta facoltà,

l'art. 7 del regolamento le vieterebbe di fare un «uso parziale o temporaneo» dell'autorizzazione conferitale.

Ma è proprio in questo passaggio che il regionamento non fila. Il regolamento del Consiglio definisce il complesso del sistema destinato ad evitare, ove occorra, le perturbazioni causate, negli scambi di prodotti agricoli, dalla fluttuazione di certe valute.

Il Consiglio, si può dire, mette il sistema (la tecnica degli importi compensativi) a disposizione degli Stati interessati e mediante l'art. 1 li *autorizza* a servirsene. L'art. 7 intende vietare che di tale autorizzazione sia fatto un *«uso parziale o temporaneo»*. A chi potrebbe rivolgersi questa proibizione se non agli Stati interessati? Già il tenore letterale del testo giustifica questa interpretazione: il termine «autorizzazione» all'art. 7 corrisponde chiaramente alla espressione è autorizzato nell'art. 1, n. 1. Si può ammettere, certo, che il testo è mal costruito e che sarebbe stato meglio collocare le disposizioni dell'art. 7 alla fine dell'art. 1, n. 1. Non per questo, tuttavia, il senso della norma è meno chiaro.

C — L'esame sistematico del regolamento conferma, del resto, le opinioni sopra esposte.

Ogni Stato membro, la cui moneta «fluttui», è autorizzato a concedere e a riscuotere importi compensativi, ma non ha il potere né di stabilire unilateralmente l'elenco dei prodotti imponibili né di fissare l'aliquota.

Siffatti provvedimenti rientrano nella sfera di competenza della Comunità e la loro emanazione è espressamente riservata, a norma dell'art. 6 del regolamento, alla Commissione. Ciascuno Stato interessato non può far altro che applicare, in blocco, il sistema degli importi compensativi, secondo le modalità d'attuazione definite dalla Commissione e senza alcuna variante.

La conseguente limitazione posta alla libertà d'azione degli Stati membri è giustificata dalle finalità del sistema che, come è detto nel preambolo del regolamento, tende ad evitare «una disorganizzazione del sistema d'intervento previsto dalla regolamentazione comunitaria e movimenti anomali di prezzi atti a compromettere lo sviluppo normale della congiuntura nel settore agricolo».

Sono quindi in gioco il buon funzionamento e l'equilibrio del mercato comune agricolo che dipendono, fra l'altro, dai prezzi d'intervento e dai prezzi d'entrata dei prodotti.

Ciò giustifica sia l'esclusiva competenza delle istituzioni comunitarie a valutare le ripercussioni sfavorevoli che le fluttuazioni monetarie possono avere sul mercato comune, sia l'ampio potere discrezionale di cui gode la Commissione nel determinare le modalità d'attuazione del sistema creato per prevenirle, specialmente quando si tratta di formare l'elenco dei prodotti sottoposti alla disciplina degli importi compensativi.

La Commissione opera, in questo campo, «scelte di politica economica»; il vostro controllo giurisdizionale sui suoi atti è necessariamente assai limitato, posto che «per la natura stessa delle cose le autorità comunitarie devono poter disporre, in questa materia, della massima libertà d'azione».

In questo senso è indirizzata la vostra giurisprudenza con riguardo, ad esempio, all'applicazione dell'art. 226 del trattato, che autorizzava la Commissione ad emanare, durante il periodo transitorio del mercato comune, determinati provvedimenti di salvaguardia:

— sentenza 17 luglio 1963, — causa 13-63, Governo della Repubblica italiana/Commissione, Racc. 1963, pag. 339;

— ordinanza 5 ottobre 1969, causa 50-69, Governo della Repubblica federale tedesca/Commissione, Racc. 1969, pag. 450.

Avete altresì affermato che l'art. 103 del trattato, «autorizzando il Consiglio, senza peraltro obbligarlo, ad emanare provvedimenti adatti alla situazione», ha attribuito alla predetta istituzione un ampio potere discrezionale, che la medesi-

ma esercita in funzione dell'interesse comune e non di quello di determinati gruppi economici:

— sentenza 13 giugno 1973, cause riunite 9 e 11-71, Compagnie d'Approvisionnement et Grands Moulins de Paris.

Infine, è significativo che il regolamento del Consiglio n. 974, emanato a norma del predetto art. 103, abbia autorizzato la Commissione a fissare le modalità d'attuazione secondo il procedimento detto «del Comitato di gestione». Come insegna la vostra giurisprudenza, nell' ambito di questo procedimento alla Commissione sono attribuiti «poteri d'attuazione notevolmente estesi» in funzione del sistema e degli scopi dei regolamenti base e nel quadro degli obiettivi generali perseguiti dalla politica agricola:

— sentenza 17 dicembre 1970, cause 25-70, EVSt/Köster, 30-70, Scheer/ EVSt, Racc. 1970, pagg. 1173-1210;

— sentenza 7 febbraio 1973, causa 40-72, Schroeder.

Quanto sopra esposto mi porta a concludere:

1. che l'art. 7 del regolamento n. 974 del Consiglio, opponibile ai soli Stati, non intende introdurre, né introduce, una limitazione del potere della Commissione (tanto più ampio in quanto esercitato previo parere dei comitati di gestione) di includere o meno certi prodotti agricoli nell'elenco dei prodotti ammessi a fruire degli importi compensativi;

2. che ci troviamo qui nell'ambito della politica congiunturale ed in presenza di provvedimenti destinati a mantenere l'equilibrio dei prezzi comunitari nelle organizzazioni dei mercati agricoli; di conseguenza, la Commissione ha un potere discrezionale talmente ampio che i suoi atti, salvo prova di un errore materiale, di un errore manifesto o di uno sviamento di potere, non offrono appiglio al controllo di legittimità;

3. che infine il Consiglio, nell'istituire il sistema degli importi compensativi, ha esercitato i poteri attribuitigli dall'art. 103 del trattato nell'interesse comune e non in quello di determinate categorie di operatori economici, e che perciò il regolamento n. 974 non ha creato *norme superiori a tutela dei singoli*. Del resto, anche se così fosse, solo una *violazione grave* di tali norme potrebbe portare al riconoscimento di una responsabilità extracontrattuale delle istituzioni comunitarie.

Di conseguenza, mancando una violazione del genere, non si può affermare che la Commissione abbia commesso un illecito nell'esercizio dell'attività normativa.

Ciò basterebbe a giustificare la reiezione del ricorso, se la ditta Merkur non avesse addotto anche ad un altro argomento, tratto dall'art. 4 del regolamento 974.

Il n. 2 del predetto articolo recita: «Per i prodotti, per i quali l'importo calcolato conformemente alle disposizioni dell'art. 2 è di modesta entità rispetto al loro valore medio, non viene stabilito alcun importo di compensazione».

Secondo la ricorrente verrebbe così ad essere limitata la portata del potere discrezionale della Commissione, la quale non potrebbe più fissare importi compensativi quando la loro incidenza sul valore dei prodotti appaia irrilevante. Se spettava alla Commissione di determinare, forfettariamente, il limite oltre il quale nasceva l'obbligo di fissare gli importi compensativi, essa avrebbe dovuto, perlomeno, applicare lo stesso limite nei confronti di tutti i prodotti, senza eccezione.

In pratica, avendo fissato detto limite in corrispondenza dell'1 % del valore dei prodotti, la Commissione avrebbe dovuto rispettare la regola ch'essa stessa s'era posta, tanto nei confronti dei derivati dell'orzo quanto nei confronti dei prodotti derivati da altri cereali.

Tuttavia, signori, l'esistenza di questa pretesa regola non si evince in alcun modo dai regolamenti n. 1013 e n. 1014 del-

la Commissione; si tratta tutt'al più di una prassi interna che, d'altra parte, non è stata mai applicata in modo automatico e rigido. Non se ne può quindi desumere che la Commissione abbia inteso, con questa prassi, autolimitare il proprio potere discrezionale.

Allo stesso modo l'art. 1, n. 2, ultimo comma, del regolamento del Consiglio subordinava — come abbiamo detto — la fissazione degli importi compensativi alla condizione che le fluttuazioni monetarie provocassero perturbazioni negli scambi relativi ai prodotti in esso menzionati. Esso riservava, in ogni caso, alla Commissione il potere di escludere determinati prodotti, per i quali la modesta entità degli scambi lasciava pensare che non si sarebbero verificate perturbazioni tali da alterare l'equilibrio del mercato comune nel loro settore.

Si potrebbe certo obiettare che la Commissione ha espresso una valutazione differente quando, alla fine del mese di luglio 1973, con il regolamento modificativo n. 1687, ha ammesso i prodotti di derivazione dell'orzo a fruire degli importi compensativi. In proposito va osservato, però, che i giudizi che implicano una scelta economica possono mutare con la congiuntura e vanno riveduti in base all'esperienza acquisita. È una questione di mera opportunità, non di legittimità. E voi avete statuito, con la sentenza 7 febbraio 1973 — Schroeder — che la legittimità di un regolamento comunitario non può essere messa in dubbio da un apprezzamento «a posteriori» dei risultati da esso conseguiti.

Sezione 2

Rimane da esaminare il secondo motivo di gravame, fondato sul divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del trattato. La temporanea esclusione dei prodotti a base d'orzo avrebbe danneggiato gli esportatori tedeschi, tanto nei confronti degli operatori economici degli altri Stati membri, la cui moneta non aveva subito le conseguenze dell'allargamento dei margini di oscillazione oltre i limiti fissati dal Fondo monetario internazionale, quanto nei confronti dei commercianti tedeschi di prodotti a base di cereali diversi dall'orzo, i quali erano stati ammessi a fruire degli importi compensativi a partire dal 12 maggio 1971.

L'articolo richiamato dalla ricorrente intende escludere nell'ambito della politica agricola «qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità» e precisa che «la politica comune dei prezzi (agricoli) deve essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi». Ricordiamo anzitutto che le istituzioni comunitarie si son trovate, nella primavera 1971, di fronte alla necessità di affrontare con urgenza i problemi posti dai provvedimenti monetari di carattere eccezionale adottati da alcuni Stati membri. Era ammissibile, anzi inevitabile, che i provvedimenti di politica congiunturale allora emanati a norma dell'art. 103 del trattato derogassero in una certa misura alle norme in vigore nelle organizzazioni comuni del mercato agricolo.

In secondo luogo, l'asserita discriminazione a danno della ricorrente nei confronti degli esportatori di altri Stati membri trae origine non già dai provvedimenti comunitari, bensì dalle decisioni monetarie delle autorità nazionali. Nessuna disposizione del trattato e nessun principio generale del diritto comunitario imponeva al Consiglio o alla Commissione di tenere completamente indenni gli operatori economici tedeschi dalle conseguenze della «libera fluttuazione» del marco disposta dal governo federale, nonostante il fatto che il Consiglio avesse «espresso la propria comprensione» per tale politica monetaria che rimaneva, dopotutto, di esclusiva competenza della Repubblica federale.

Anche l'argomento della discriminazione fra esportatori tedeschi non ci sembra conferente. A parte il fatto che l'art. 40, n. 3, del trattato intende chiaramente tutelare gli interessi dei produttori agricoli e dei consumatori, non già quelli dei commercianti e degli esportatori, la Commissione spiega convincentemente che, nel regolamento 1014, essa ha fissa-

to gli importi compensativi per certi prodotti a base di cereali, in ordine a due considerazioni:

— che i prodotti fossero, in una certa misura, intercambiabili col prodotto primario;

— che l'importo compensativo avesse un minimo di rilevanza.

Non era questo il caso dei prodotti a base d'orzo, per i quali l'incidenza dell'importo compensativo sarebbe risultata irrilevante.

Per di più, per ammettere che vi sia stata una violazione del principio della parità di trattamento, si richiede che la situazione di fatto in cui si trovano i diversi gruppi di operatori economici sia identica, o almeno analoga. Ora, il mercato dell'orzo e dei suoi derivati non aveva le stesse caratteristiche del mercato di altri cereali, i cui derivati, inoltre, avevano una diversa destinazione.

Stando così le cose, il motivo di gravame relativo ad un'illegittima discriminazione non mi sembra fondato.

Concludo pertanto:

— che il ricorso va dichiarato ricevibile;

— che il medesimo dev'essere tuttavia respinto;

— che le spese di giudizio vanno poste a carico della ricorrente.