del legittimo affidamento è ammissibile nell'ambito d'un ricorso ex art. 173, giacché il principio in questione fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario e la sua inosservanza costituirebbe, ai sensi del predetto articolo, «una violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione».

Nella causa 112/77,

S.R.L. NELLA DITTA AUGUST TÖPFER & CO., Amburgo, con gli avvocati Kurt Mittelstein, Hans Paetow e Wolfgang Bichmann, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, assistito dal consigliere giuridico sig. Jacques Delmoly, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico sig. Mario Cervino, Edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento del regolamento CEE della Commissione 14 luglio 1977, n. 1583 (GU n. L 175, pag. 17), ed in subordine una domanda di risarcimento dei danni,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di Sezione; A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

a) I regolamenti che disciplinano la materia in esame

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«Tuttavia, l'art. 4, paragrafo 1, 2° comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68 si applica soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisce un pregiudizio per l'interessato».

Dette disposizioni sono state ripetute nell'art. 4 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 878/77, relativo ai tassi di cambio da applicare nel settore agricolo (GU n. L 106, pag. 27). Contemporaneamente, il Consiglio vi aggiungeva una disposizione del seguente tenore:

«Prima della data di applicazione del nuovo tasso, può essere deciso che tale pregiudizio venga compensato con una misura adeguata. In tal caso non può procedersi all'annullamento della fissazione anticipata e del certificato o titolo che ne costituiscono la prova». (art. 4, n. 2, secondo comma).

Modalità d'applicazione del regolamento n. 878/77 sono state fissate dal regolamento (CEE) della Commissione 29 aprile 1977, n. 937 (GU n. L 110, pag. 1), il cui art. 1, n. 1 è del seguente tenore:

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

— per i soli titoli d'importazione rilasciati in Francia, in Irlanda, in Italia e nel Regno Unito,

— per i soli titoli di esportazione rilasciati nella Repubblica federale di Germania».

In base al n. 3 di detto art. 1, le disposizioni dell'art. 4, n. 1, ultimo comma, del regolamento n. 1134/68 si applicano per lo zucchero, dall'inizio della stagione 1977-1978, vale a dire dal 1° luglio 1977. Tali disposizioni si applicano soltanto alle fissazioni anticipate e ai relativi certificati o titoli rilasciati anteriormente al 26 aprile 1977. (art. 1, n. 4, del regolamento n. 937/77).

Considerando che ... «nel settore dello zucchero, il ricorso massiccio al diritto di annullamento per i titoli di esportazione rilasciati in base alle gare parziali ... rischia di costituire un serio ostacolo

alla corretta gestione comunitaria del settore; che, per evitare tale rischio, è necessario prevedere simultaneamente la non applicazione del diritto di annullamento e la compensazione appropriata dello svantaggio così subito, nonché le condizioni in cui tale compensazione è concessa», il regolamento n. 937/77 dispone, all'art. 2, quanto segue:

«1. La compensazione di cui all'art. 5 (Errore di stampa. Si deve leggere art. 4), paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 878/77 è concessa per i quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali di esportazione sono espletate a decorrere dal 1° luglio 1977 in virtù delle gare parziali indette a norma del regolamento (CEE) n. 2101/75 e per i quali un titolo di esportazione è stato rilasciato anteriormente al 26 aprile 1977.

Tale compensazione è fissata, per lo Stato interessato, secondo quanto è indicato nell'allegato I.

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

Nell'allegato del regolamento la compensazione è stata fissata, per la Repubblica federale di Germania, a DM 2,33.

In questo calcolo, la Commissione s'era fondata su un importo compensativo monetario (in prosieguo I.C.M.) per il 1977-1978 di DM 8,40, derivato dal prezzo di intervento per la stagione. Con il regolamento 30 giugno 1977, n. 1474 (GU n. 163, pag. 1), la Commissione, considerando «... che nel settore dello zucchero, per effetto delle modifiche entrate in vigore il 1° luglio 1977, deve essere preso in considerazione il prezzo d'intervento maggiorato del contributo riscosso, in virtù del regime di compensazione delle spese di magazzinaggio, sullo zucchero d'origine comunitaria», ha fissato l'importo compensativo monetario a DM 8,86. A causa di ciò, la compensazione di DM 2,33 risultava troppo vantaggiosa e pertanto, con regolamento 14 luglio 1977, n. 1583 (GU n. L 175, pag. 17), la Commissione l'ha ridotta a DM 1,87 a decorrere dalla data d'entrata in vigore del regolamento, cioè dal 15 luglio 1977.

b) I fatti

La ricorrente, società commerciale a responsabilità limitata, ha per scopo sociale il commercio all'ingrosso di zucchero su scala nazionale ed internazionale. Essa è in possesso d'un gran numero di titoli d'esportazione rilasciati anteriormente al 26 aprile 1977, nel cui ambito le formalità doganali d'esportazione sono state espletate dopo il 15 luglio 1977.

Essa detiene, per il periodo successivo al 15 luglio 1977, decisioni delle autorità doganali tedesche concernenti 11 761 590 kg di zucchero esportato in base al regolamento n. 1583/77.

c) Il procedimento

Con atto pervenuto in cancelleria il 15 settembre 1977, la ricorrente ha proposto il presente ricorso volto ad ottenere l'annullamento del regolamento della Commissione 14 luglio 1977, n. 1583, e in subordine il risarcimento del danno ch'essa avrebbe subito a causa dell'applicazione del predetto regolamento.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

— annullare il regolamento (CEE) della Commissione 14. 7. 1977, n. 1583;

— in subordine, statuire che la Commissione delle Comunità europee è tenuta, a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, a risarcire il danno arrecato alla ricorrente dall'applicazione del regolamento (CEE) n. 1583/77.

La *convenuta* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare infondato l'intero ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

La *ricorrente* fa valere che il regolamento impugnato si riferisce, insieme con i regolamenti n. 937/77 e n. 878/77, ad un numero determinato di situazioni ormai poste in essere. Nell'emanarlo, la Commissione avrebbe dovuto sapere che esso avrebbe toccato gli interessi dei detentori di titoli d'esportazione. In tal modo la ricorrente è individuata come se fosse la destinataria dell'atto.

La *convenuta* non solleva obiezioni d'alcun genere circa la ricevibilità della domanda principale.

In relazione alla domanda avanzata in subordine, essa osserva che i motivi invocati dalla ricorrente non sono esposti con sufficiente precisione (art. 38 del regolamento di procedura).

Sull'illegittimità

Secondo la *ricorrente*, il regolamento n. 1583/77 è illegittimo in quanto viola i principi contenuti nei regolamenti del Consiglio n. 653/68 e n. 1134/68 (il regolamento n. 1134/68 enuncia le norme d'applicazione del regolamento n. 653/68), che nella fattispecie devono essere rispettati. Tali principi esigono che non sia recato pregiudizio agli interessati che abbiano ottenuto la fissazione anticipata e trovano conferma nell'art. 4, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 878/77, in cui si legge che «*prima* della data di applicazione del nuovo tasso, può essere deciso che tale pregiudizio venga compensato con una misura adeguata».

In applicazione di tale norma, la Commissione ha fissato, il 29 aprile 1977, la disciplina speciale per il settore dello zucchero (art. 2 del regolamento n. 937/77) ed ha stabilito come indennizzo l'importo di DM 2,33.

Poiché la data di applicazione del nuovo tasso di cambio era il 1° luglio 1977, si evince dall'art. 4, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 878/77 che la Commissione non era competente a fissare un nuovo importo compensativo monetario il 14 luglio 1977, data in cui essa ha emanato il regolamento n. 1583/77.

Un ulteriore motivo di illegittimità della nuova fissazione va riscontrato nella circostanza che, per effetto del regolamento n. 937/77, i detentori di titoli nel settore dello zucchero sono colpiti assai più duramente dei detentori di titoli negli altri settori agricoli. Costoro hanno infatti potuto scegliere fra il portare a termine l'operazione di cui trattavasi sulla base del titolo ottenuto e l'esercitare il diritto d'annullamento. Poiché tale facoltà d'opzione è stata tolta ai detentori di titoli nel settore dello zucchero, il danno che ne è risultato avrebbe dovuto essere compensato, come in effetti avvenne nel 1976. Identici provvedimenti avrebbero dovuto essere emanati nel 1977.

La *convenuta* precisa anzitutto che la disciplina relativa agli importi compensativi si fonda sulla nozione del *pregiudizio* che potrebbe essere arrecato agli operatori interessati dall'applicazione del nuovo tasso rappresentativo di conversione in conformità all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 878/77 (pagg. 3-6 del controricorso).

Per quanto concerne la competenza ad emanare il regolamento impugnato, la

convenuta afferma di aver pienamente osservato l'art. 4, n. 2, del regolamento n. 878/77. Mediante l'adozione dell'art. 2 del regolamento n. 937/77, si è presa, anteriormente al 1° luglio 1977, una decisione sulla sostituzione del diritto d'annullamento con la compensazione dei pregiudizi. Viceversa, il regolamento n. 878/77 non dispone affatto che l'*importo* della compensazione debba essere fissato prima della data surriferita.

La *ricorrente* osserva che, nel calcolo del pregiudizio da compensare a favore dell'esportatore, la Commissione s'è limitata a confrontare gli importi compensativi assoluti, come se il pregiudizio fosse rappresentato dalla differenza tra i suddetti importi, senza tener conto del fatto che una parte del nuovo importo compensativo monetario serve in ogni caso soltanto a compensare l'aumento di prezzo dovuto alla variazione del cambio del marco tedesco e ripercuotendo ingiustificatamente tale parte dell'importo compensativo 1977-1978 sulla compensazione del pregiudizio causato dalla soppressione del diritto d'annullamento.

La ricorrente sostiene che la Commissione non era competente ad emanare il regolamento impugnato. Essa non capisce perché la modifica dell'importo d'adeguamento non sia stata effettuata nell'ambito stesso del regolamento 30 giugno 1977, n. 1474, conformemente all'art. 4, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 878/77.

Nella controreplica la *convenuta* osserva che fra essa e la ricorrente esiste una sostanziale divergenza d'opinioni su ciò che occorre intendere per compensazione del pregiudizio ai sensi dell'art. 4, n. 2, del regolamento n. 878/77.

Secondo la Commissione, la compensazione del pregiudizio deve solamente impedire che il detentore di un titolo a restituzione prefissata subisca un reale e concreto pregiudizio con riferimento agli importi che gli saranno concessi dopo il 1° luglio 1977. Viceversa, a parere della ricorrente, la compensazione del pregiudizio deve includere l'aumento dell'importo compensativo, che sarebbe potuto risultare dall'aumento del prezzo dello zucchero, vale a dire, in definitiva, risarcire l'interessata dell'eventuale mancato guadagno.

Circa il diverso comportamento da essa tenuto l'anno precedente, la convenuta osserva che non le si può negare il potere normativo di definire, se necessario in senso restrittivo, la compensazione del pregiudizio.

In relazione all'art. 4, n. 2, del regolamento n. 878/77, essa sostiene che lo scopo di tale norma è stato realizzato mediante l'adozione del regolamento n. 937/77. A suo parere, gli interessati potevano da quel momento in poi sapere che l'annullamento dei titoli era escluso e veniva sostituito dalla compensazione del pregiudizio subito.

Certezza dei rapporti giuridici e tutela del legittimo affidamento

Secondo la *ricorrente*, i detentori di titoli subiscono un pregiudizio per il fatto che, nella fissazione del 1977, la Commissione s'è allontanata dalla prassi seguita fino a quel momento. Infatti, l'importo dell'indennizzo o dell'adeguamento inteso a compensare il pregiudizio è stato fissato ad un tasso inferiore a quello che i detentori di titoli potevano prevedere sulla base della prassi applicata l'anno precedente e del comportamento tenuto dalla Commissione nel luglio 1977.

Riducendo, in data 14 luglio 1977, gli importi compensativi, la convenuta non ha tenuto conto del legittimo affidamento che gli interessati avevano riposto nel mantenimento in vigore degli importi compensativi per le operazioni in corso o per i titoli già rilasciati. Poichè questi titoli rappresentano una situazione posta in essere, si constata nella fattispecie un vero e proprio effetto retroattivo.

La *convenuta* ribatte che il diritto alla compensazione non è stato modificato retroattivamente, ma soltanto «ex nunc», a decorrere dall'entrata in vigore del regolamento n. 1583/77. Detto regolamento non lede per nulla — a suo parere — i diritti che il titolo conferisce all'esportatore in quanto influisce unicamente sul calcolo della compensazione.

Nemmeno è stato violato il legittimo affidamento. L'importo fissato all'inizio dal regolamento n. 937/77 avrebbe manifestamente dato luogo ad una «sovraccompensazione» di DM 0,46. Gli esportatori interessati avrebbero quindi dovuto prevedere perlomeno l'eventualità d'una successiva correzione. Giacché la disciplina concernente la compensazione dei pregiudizi deve tener conto delle situazioni particolari che caratterizzano ciascuna stagione, è difficile confrontare a priori la situazione della stagione 1977-1978 con quella della stagione precedente.

Nella *replica* la ricorrente afferma che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, i titoli già rilasciati rappresentano un numero ormai assestato di situazioni acquisite, cosicché qualsiasi modifica che si riferisca precisamente all'importo dell'adeguamento costituisce un vero provvedimento retroattivo.

Visto che l'importo detto «di compensazione» è precisamente stato ideato e fissato al fine di compensare la soppressione del diritto d'annullamento, la ricorrente ha dunque acquisito il diritto di ricevere la compensazione nell'ammontare in cui era stata fissata anteriormente al 1° luglio 1977.

La *convenuta* rileva che il metodo di calcolo da lei usato poteva con facilità essere controllato in dettaglio dalla ricorrente. Perciò essa ritiene che la condizione fondamentale da cui dipende la protezione del legittimo affidamento, cioè l'esistenza d'un reale affidamento della ricorrente, non sia soddisfatta. La convenuta ribadisce le proprie conclusioni, affermando che non esistono i presupposti per invocare questo principio giuridico e che non v'era, nella fattispecie, né un affidamento meritevole di tutela né un effettivo pregiudizio che potesse essere subito a causa di tale affidamento.

Sulla domanda avanzata in subordine

La *ricorrente* rinvia alle osservazioni concernenti la domanda principale.

La *convenuta* sostiene che la ricorrente non ha subito alcun danno concreto.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno sviluppato oralmente le loro osservazioni all'udienza del 7 marzo 1978.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 12 aprile 1978.

In diritto

1 Con ricorso proposto il 15 settembre 1977, la ricorrente ha chiesto l'annullamento del regolamento della Commissione 14 luglio 1977, n. 1583, che modifica il regolamento (CEE) n. 937/77 per quanto concerne lo zucchero esportato nell'ambito di determinate gare (GU n. L 175, pag. 17), nonché, in subordine, la declaratoria della responsibilità della Commissione per il

danno che essa ricorrente avrebbe subito in conseguenza del detto regolamento.

2 La controversia concerne l'applicazione delle norme comunitarie che disciplinano le conseguenze delle modifiche del valore dell'unità di conto adoperata per la politica agricola comune, per quanto attiene ai titoli d'esportazione con fissazione anticipata degli importi da versare o da restituire;

3 il regolamento del Consiglio 30 luglio 1968, n. 1134, che fissa le norme di applicazione del regolamento (CEE) n. 653/68 relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto adoperata per la politica agricola comune (GU n. L 188, pag. 1), dispone, al suo art. 4, n. 1, che, in caso di modifica del rapporto tra la parità della moneta di uno Stato membro ed il valore dell'unità di conto, gli importi fissati in anticipo, per un'operazione o una parte di operazione che rimane da effettuare dopo tale modifica, vengono adeguati utilizzando il nuovo rapporto;

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

4 Il regolamento del Consiglio 15 marzo 1976, n. 557, che stabilisce i tassi di cambio da applicare nel settore agricolo ed abroga il regolamento (CEE) n. 475/75 (GU n. L 67, pag. 1), pur dichiarando applicabile il regolamento n. 1134/68, formula, nel suo art. 5, n. 2, la seguente riserva: «Tuttavia, l'art. 4, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 1134/68 si applica soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisce un pregiudizio per l'interessato»;

il regolamento del Consiglio 22 giugno 1976, n. 1451, che modifica il regolamento (CEE) n. 557/76 (GU n. L 163, pag. 5), considerato che l'esercizio massiccio del diritto d'annullamento «può costituire in taluni casi un ostacolo serio alla corretta gestione comunitaria di un determinato mercato agricolo; che, in tali condizioni, è opportuno prevedere che il diritto in causa possa essere sostituito con un altro consistente nella compensazione del pregiudizio subito», ha ancora aggiunto all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 557/76 un nuovo comma del seguente tenore: «Può essere previsto che tale pregiudizio sia compensato da apposita misura. In tal caso non si applicano le disposizioni di cui al primo comma».

5 Sulla base di questa versione dell'art. 5 del regolamento n. 557/76, la Commissione ha disposto, con regolamento 30 giugno 1976, n. 1579, recante modalità di applicazione particolari al settore dello zucchero ... (GU n. L 172, pag. 59) la concessione della compensazione di cui al predetto articolo «per i quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali d'esportazione sono espletate a decorrere dal 1° luglio 1976 e per i quali un titolo d'esportazione è stato rilasciato anteriormente al 15 marzo 1976», fissando in un allegato l'importo della compensazione per i vari Stati membri interessati.

6 Le succitate norme dei regolamenti del Consiglio n. 557/76 e n. 1451/76, sono state sostituite dall'art. 4 del regolamento del Consiglio 26 aprile 1977, n. 878, relativo ai tassi di cambio da applicare nel settore agricolo (GU n. L 106, pag. 27), che stabilisce:

«1. Sono applicabili le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1134/68 relativo alla modifica del rapporto tra la parità della moneta di uno Stato membro e il valore dell'unità di conto.

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

Prima della data di applicazione del nuovo tasso, può essere deciso che tale pregiudizio venga compensato con una misura adeguata. In tal caso non può procedersi all'annullamento della fissazione anticipata e del certificato o titolo che ne costituiscono la prova.»;

in applicazione di tale articolo, il regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 937, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 878/77 ... (GU n. L 110, pag. 1) e successivamente modificato dal regolamento della Commissione 24 giugno 1977, n. 1372, ha disposto, al suo art. 2, quanto segue:

«1. La compensazione di cui all'art. 4, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CEE) n. 878/77 è concessa per i quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali di esportazione sono espletate a decorrere dal 1° luglio 1977 sulla base di titoli di esportazione rilasciati nel quadro delle gare parziali indette, a norma dei regolamenti (CEE) n. 2101/75 e (CEE) n. 2732/76, anteriormente al 26 aprile 1977.

Tale compensazione è fissata, per lo Stato interessato, secondo quanto è indicato nell'allegato I.

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

l'allegato I, cui la citata norma rinvia, ha fissato, per quanto riguarda la Repubblica federale di Germania, a DM 2,33 la compensazione da concedere per 1 q.le di zucchero bianco.

7 Detta disciplina è stata modificata dal regolamento n. 1583/77, cioè dall'atto presentemente impugnato, il quale «considerando che, a decorrere dal 1° luglio 1977, gli importi compensativi nel settore dello zucchero sono stati calcolati in base al prezzo d'intervento maggiorato del contributo riscosso sullo zucchero di origine comunitaria in virtù del regime di compensazione delle spese di magazzinaggio; che, dato questo nuovo modo di calcolo, occorre modificare l'importo della compensazione fissato all'art. 2 del regolamento (CEE) n. 937/77» ha, con il suo art. 1, ridotto l'importo della compensazione da DM 2,33 a DM 1,87.

8 La ricorrente deteneva in quel periodo un gran numero di titoli d'esportazione che l'avrebbero legittimata, in caso d'esportazione, ad ottenere la compensazione di cui trattasi;

avendo ricevuto per le esportazioni effettuate dopo il 15 luglio 1977, giorno nel quale entrò in vigore il regolamento impugnato, una compensazione calcolata soltanto sulla base di DM 1,87 anziché di DM 2,33 per q.le di zucchero bianco, la ricorrente si considera direttamente ed individualmente toccata dalla modifica contenuta nel regolamento impugnato;

a suo parere, tale regolamento ha violato i principi contenuti nel regolamento del Consiglio 30 maggio 1968, n. 653, relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agricola comune (GU n. L 123, pag. 4), nonché nel regolamento n. 1134/68;

in secondo luogo, la modifica introdotta dal regolamento impugnato costituisce — a parere della ricorrente — una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento ed è perciò invalida.

Sulla ricevibilità

9 La Commissione non contesta la ricevibilità del ricorso;

infatti, già la nuova versione dell'art. 2 del regolamento n. 937/77 costituiva un atto impugnabile a norma dell'art. 173, secondo comma, poiché concerneva direttamente ed individualmente i detentori di titoli d'esportazione rilasciati nell'ambito delle gare parziali svoltesi prima del 26 aprile 1977;

giacché quest'ultima data è anteriore alla data d'emanazione del regolamento n. 937/77, le persone fisiche e giuridiche cui la predetta norma si riferiva potevano essere individuate sulla base degli atti d'esecuzione della disciplina in materia d'esportazione di zucchero bianco;

quindi, tale norma, sebbene contenuta in un regolamento, costituisce in sostanza una decisione che concerne i detentori dei titoli d'esportazione, quali la ricorrente, nello stesso modo diretto ed individuale con cui essa si indirizzerebbe ad un destinatario;

a maggior ragione le suddette considerazioni valgono per il regolamento impugnato in quanto esso ha modificato il regolamento n. 937/77;

10 il ricorso è dunque ricevibile.

Sulla violazione del regolamento agricolo di base

11 Il sistema generale che disciplina le conseguenze di modifiche dei tassi di cambio, quale è stato posto in essere dai regolamenti di base, cioè dal regolamento del Consiglio 30 maggio 1968, n. 653, relativo alle condizioni di modifica del valore dell'unità di conto utilizzata per la politica agricola comune (GU n. L 123, pag. 4), e dal regolamento n. 1134/68, che fissa le sue norme d'applicazione, dispone in effetti, come regola generale, che in caso di modifica delle parità delle monete nazionali rispetto all'unità di conto, i detentori di titoli d'esportazione o di importazione ovvero di titoli comparabili che comportino fissazione anticipata possono chiederne l'annullamento;

i regolamenti n. 557/76 e n. 878/77 hanno ristretto tale facoltà col circoscriverla ai casi in cui «l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi costituisce un pregiudizio per l'interessato», scartando in tal modo operazioni puramente speculative capaci di nuocere ad una buona gestione della politica agricola comune;

tuttavia, il sistema così descritto lascia agli operatori economici la libertà di decidere individualmente se convenga loro mantenere in vigore gli accordi che hanno condotto alla fissazione anticipata oppure farli annullare.

12 Gli argomenti della ricorrente si riducono in sostanza alla tesi che, per quanto riguarda lo zucchero bianco, la possibilità, creata dal regolamento n. 1451/76, di sostituire alla facoltà degli operatori di far annullare i titoli quella della Comunità di indennizzare gli interessati mediante versamento di un'adeguata compensazione, ha di per sé stessa rappresentato un pregiudizio per gli operatori toccati da questo provvedimento;

a suo parere, quest'ultimo pregiudizio dovrebbe essere compensato alla stessa maniera di quello risultante in particolare dalla modifica del tasso di cambio;

del resto — essa afferma — la Commissione aveva inteso il problema in questo senso durante la stagione zuccheriera 1976-1977, visto che il suo regolamento n. 1576/76 aveva fissato un importo di compensazione che teneva conto non solo degli effetti della modifica del tasso di cambio, ma altresì di quelli risultanti dalle modifiche del prezzo d'intervento per la nuova stagione zuccheriera.

13 Questa tesi non può essere accolta in quanto il sistema dei provvedimenti di compensazione non è, di per sé, meno favorevole agli interessati di quello della facoltà d'annullamento;

benché in singoli casi uno dei due sistemi possa risultare più vantaggioso per l'interessato, in generale ciascuno di essi presenta per l'operatore vantaggi e svantaggi che si equivalgono, giacché l'uno mantiene in vigore gli impegni assunti, ma compensa il pregiudizio derivante dalla modifica del tasso di cambio, mentre l'altro lascia che i rischi di tale modifica gravino sull'operatore, ma gli consente di rinunciare, in considerazione di tali rischi, alla prospettata operazione;

in proposito occorre precisare che l'art. 5 del regolamento n. 557/76 e l'art. 4 del regolamento n. 878/77 consentono l'annullamento solo se l'operazione per la quale s'è proceduto alla fissazione anticipata causa all'interessato un pregiudizio in seguito all'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi e lo escludono invece se l'operazione è divenuta svantaggiosa per altre cause, quali, ad esempio, una modifica dei prezzi, in particolare del prezzo d'intervento;

appare dunque adeguato compensare solo il pregiudizio risultante dalla modifica del tasso di cambio e la circostanza che nel regolamento n. 1576/76 la Commissione avesse stabilito una compensazione più generosa non può influire su questa interpretazione;

14 la censura attinente alla violazione dei regolamenti n. 653/68 e n. 1134/68 non può dunque considerarsi fondata.

15 La ricorrente si richiama ancora all'art. 4, n. 2, secondo comma, del regolamento n. 878/77, in cui è detto che la decisione volta a compensare il pregiudizio deve essere adottata «prima della data d'applicazione del nuovo tasso», per dimostrare l'illegittimità del regolamento impugnato, che è stato emanato dopo tale data.

16 Tuttavia, la decisione di fare in modo «che tale pregiudizio venga compensato con una misura adeguata» è stata presa con il regolamento n. 937/77 e la modifica introdotta dal regolamento impugnato non riguarda l'applicazione del sistema di compensazione, bensì semplicemente l'importo della compensazione;

il regolamento impugnato s'applica esclusivamente ai quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali d'esportazione sono state espletate dopo la sua entrata in vigore e non costituisce quindi una modifica con effetto retroattivo;

17 ciò premesso, il motivo di gravame va respinto.

Sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

18 La ricorrente assume ancora che il regolamento impugnato viola il principio della tutela del legittimo affidamento.

19 Il motivo di gravame concernente la violazione di tale principio è ricevibile nell'ambito d'un ricorso ex art. 173, giacché il principio in questione fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario e la sua inosservanza costituirebbe, ai sensi del predetto articolo, «una violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione».

20 Tuttavia, il predetto motivo non è fondato in quanto la circostanza che la Commissione avesse, per precedenti esportazioni comparabili a quelle progettate dall'interessata, calcolato la compensazione su basi certamente più favorevoli, ma che esorbitavano dagli scopi dei regolamenti n. 557/76 e n. 878/77, non poteva in alcun modo conferire alla ricorrente il diritto a veder mantenuti in vigore questi calcoli inesatti;

viceversa, la Commissione aveva l'obbligo, una volta constatata l'inesattezza dei calcoli, di correggerli, sia per tutelare l'interesse finanziario della Comunità sia per prevenire il sorgere di posizioni privilegiate.

Sull'azione di risarcimento

21 In subordine, la ricorrente ha chiesto che la Commissione sia ritenuta responsabile del danno che la ricorrente stessa avrebbe subito in seguito all'applicazione del regolamento n. 1583/77.

22 Dal complesso delle precedenti considerazioni si ricava che nella fattispecie il comportamento della Commissione è stato conforme alla disciplina in questione, la quale, da parte sua, va considerata legittima;

ne consegue che il predetto comportamento non può far sorgere diritti a risarcimento;

23 la domanda è dunque infondata ed il ricorso va respinto in tutte le sue parti.

Sulle spese

24 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese;

la ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 3 maggio 1978.

Il Cancelliere
A. Van Houtte

Il Presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 12 APRILE 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Poiché la disciplina legislativa ed i fatti che sono all'origine del presente procedimento sono stati ampiamente e chiaramente illustrati nella relazione d'udienza, passerò senza por tempo in mezzo all'esame del merito del ricorso; sarò però obbligato a prendere in considerazione alcune cifre, a rischio di smentire lo pseudo-adagio attribuito ai giuristi medievali: *judex non calculat,* ma è una cosa del tutto normale quando si discute di importi compensativi monetari.

I — Sulla ricevibilità del ricorso potrò essere breve, visto che, d'altronde, essa non è contestata dalla Commissione, almeno per quanto concerne le conclusioni tendenti all'annullamento. Ai sensi della vostra giurisprudenza (si veda, da ultimo, la sentenza S.E.S. del 31 marzo 1977, Racc. 1977, pag. 709) è ricevibile il ricorso proposto da una persona fisica o giuridica contro un atto, anche rivestente forma di regolamento, che la interessi in ragione di circostanze di fatto che la caratterizzano rispetto a qualsiasi altro soggetto e la identificano alla stregua del destinatario di un atto individuale.

Considerato che il regolamento della Commissione n. 1583/77 si applica soltanto ad un ristretto numero di persone già note al momento della sua emanazione, le conclusioni che mirano ad ottenerne l'annullamento sono ricevibili.

Tuttavia, se anche fosse accolta questa parte delle conclusioni, non se ne ricaverebbe la possibilità d'annullare le fissazioni anticipate delle restituzioni ottenute dalla ricorrente: il regolamento della Commissione n. 937/77 aveva infatti già deciso che il diritto d'ottenere l'annullamento sarebbe stato sostituito dalla concessione d'un conguaglio.

1 — Traduzione dal francese.