CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ DEL 5 APRILE 1984 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — Il ricorso per risarcimento, basato sugli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, sul quale devo oggi prendere posizione ha avuto origine dai seguenti fatti: il 12 maggio 1982 l'impresa Eximo Molkereierezeugnisse Handelsgesellschaft mbH di Amburgo chiedeva all'ente federale tedesco per l'organizzazione dei mercati agricoli (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung — BALM), che ha sede in Francoforte sul Meno, il rilascio di una licenza d'esportazione o di un certificato di prefissazione della restituzione per 500 tonnellate di burro della voce 04.03 A della tariffa doganale comune, da esportare in Svizzera. Nella licenza rilasciata il 18 maggio 1982, contro deposito di una cauzione di 53 150 DM, veniva indicata l'aliquota di 105 ECU/100 Kg, vigente alla data della presentazione della domanda (12 maggio 1982).

Con una comunicazione del 13 novembre 1981, pubblicata in Germania nel Bundesanzeiger, n. 21, del 2 febbraio 1982, la Commissione aveva informato gli interessati della Comunità della propria intenzione di adeguare, a norma dell'art. 5, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 876/68 (GU L 155, del 3. 7. 1968, pag. 1), al momento del passaggio alla campagna lattiera 1982/83, le restituzioni fissate in precedenza in funzione delle modifiche del prezzo d'intervento, affinché gli operatori interessati potessero concludere su tale base i contratti da adempiere dopo l'inizio della nuova campagna. Nella comunicazione si diceva fra l'altro espressamente che l'adeguamento avrebbe riguardato le restituzioni «fissate in anticipo più di 14 giorni anterioremente alla data in cui il Consiglio prende la decisione relativa ai prezzi d'intervento applicabili nel corso della campagna lattiera 1982/83 . . .».

Poiché il Consiglio non riusciva ad adottare in tempo, prima della regolare chiusura della campagna 1981/82 e cioè del 31 marzo 1982, le decisioni relative ai prezzi della campagna successiva, nel settore lattiero-caseario la campagna veniva in complesso prorogata cinque volte mediante regolamenti del Consiglio. La nuova campagna aveva inizio solo il 20 maggio 1982, con l'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 18 maggio 1982, n. 1184 (GU L 140, del 20. 5. 1982, pag 2), che fissava il prezzo indicativo e i prezzi d'intervento per il latte e per i prodotti lattiero-caseari.

La Commissione fissava allora, col regolamento n. 1324/82 (GU L 150, del 29. 5. 1982, pag. 46), a 133 ECU/100 kg di peso netto l'aliquota della restituzione all'esportazione per il burro di cui è causa.

Il 29 maggio 1982, data di entrata in vigore di quest'ultimo regolamento, la Eximo chiedeva nuovamente il rilascio di una licenza d'esportazione o di un certificato di prefissazione, ch'essa otteneva regolarmente. Essa effettuava la fornitura in base a questa nuova licenza, senza servirsi di quella rilasciatale il 18 maggio 1982.

Infine, con regolamento 14 giugno 1982, n. 1669 (GU L 187, del 1. 7. 1982, pag. 1), la Commissione fissava per il burro in questione un tasso di adeguamento di 31,86 ECU/100 kg di peso netto. Dal preambolo del regolamento risulta che la Commissione, per evitare talune speculazioni, riteneva necessario limitare l'adeguamento, come preannunciato nella co-

1 — Traduzione dal tedesco.

municazione del 13 novembre 1982, ai casi in cui la licenza d'esportazione fosse stata chiesta più di quattordici giorni prima della data in cui il Consiglio aveva adottato le decisioni in merito ai prezzi d'intervento da applicare nella campagna lattiera 1982/83. Perciò il regolamento stabiliva che potevano fruire dell'adeguamento solo le restituzioni fissate in anticipo fino al 3 maggio 1982.

Col ricorso del 18 aprile 1983, diretto contro la Comunità economica europea e per essa contro la Commissione, la Eximo fa valere un danno pari in complesso a 100 300 DM più gli interessi. A suo avviso, tale danno è sorto come diretta conseguenza della comunicazione fatta dalla Commissione il 13 novembre 1981, nonché del regolamento 14 giugno 1982, n. 1669, emanato in base a tale comunicazione. La ricorrente sostiene che tale danno corrisponde alla differenza tra l'importo della restituzione adeguata a norma dei regolamenti nn. 876/68 e 1669/82, nella misura di 136,86 ECU/100 Kg, e l'importo della restituzione attribuitale a norma del regolamento n. 1324/82, nella misura di 133 ECU/100 Kg. IL danno ammonta, secondo i calcoli della ricorrente e nella sua moneta nazionale, a 47 150 DM.

D'altra parte, la ricorrente fa valere di aver perso la cauzione, per una somma di 53 150 DM, ch'essa aveva dovuto costituire all'atto della richiesta relativa alla licenza d'esportazione (rimasta inutilizzata) del 18 maggio 1982.

B — La mia opinione su tale ricorso è la seguente:

I — Sulla ricevibilità

1. La convenuta eccepise che il ricorso è irricevibile in ogni sua parte. In primo luogo essa osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte, la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215, 2° comma, ha *carattere subordinato* rispetto alle possibilità di risarcimento offerte dagli ordinamenti nazionali. A suo avviso, la ricorrente non ha esaurito i rimedi giurisdizionali nell'ambito nazionale, né per quanto riguarda il danno assertivamente derivante dall'incameramento della cauzione, né per quanto riguarda il danno fatto valere in relazione all'adeguamento delle restituzioni.

a) Riguardo all'*incameramento della cauzione,* convenuta che si tratta di un provvedimento dell'ente d'intervento tedesco, contro il quale sarebbe stato possibile adire i giudici nazionali. Ciò vale, in ogni caso, per il provvedimento del 17 gennaio 1983, che poteva essere impugnato autonomamente in sede giurisdizionale. Il giudice adito avrebbe avuto, eventualmente, la possibilità di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Secondo me, non si può condividere questo assunto.

aa) È vero che la Corte di giustizia, con costante giurisprudenza [1], ha rite-

1 — Sentenza 25. 10. 1972, causa 96/71, R. und V. Haegeman GmbH/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1972, pag. 1005;
sentenza 27. 1. 1976, causa 46/75, IBC Importazione bestiame carni srl/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1976, pag. 65;
sentenza 21. 5. 1976, causa 26/74, Société Roquette frères/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1976, pag. 677;
sentenza 2. 3. 1978, cause riunite 12, 18 e 21/77, Debayser SA/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1978, pag. 553;
sentenza 12. 12. 1979, causa 12/79, Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3657;
sentenza 5. 12. 1979, cause riunite 116 e 124/77, G. R. Amylum NV e Tunnel Refineries Limited/Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3497;
sentenza 10. 6. 1982, causa 217/81, Compagnie Interagra SA/Commissione delle Comunità europee, Racc. 1982, pag. 2233.

nuto che le pretese di risarcimento per riscossione di tributi assertivamente illegittima o per altri provvedimenti statali di attuazione del diritto comunitario devono, in via di principio, esser fatte valere dagli interessati anzitutto in sede nazionale. Di conseguenza, l'azione di danni dovrebbe essere esperita, normalmente, soltanto dopo che siano stati esauriti i rimedi giuridiszionali intesi all'annullamento dell'atto concreto da cui deriva il danno. Inoltre, la suddetta giurisprudenza tiene conto anche della ripartizione dei poteri fra gli stati membri e la Comunità. Essa sottolinea infatti che l'azione di danni ai sensi degli artt. 178 e 215 del trattato non ha lo scopo di consentire alla Corte di controllare la validità dei provvedimenti adottati dalle autorità nazionali competenti per l'attuazione di determinate misure in forza del diritto comunitario o di valutare le conseguenze pecuniarie derivanti dall'eventuale invalidità di tali provvedimenti. Questo compito spetta invece agli organi giurisdizionali nazionali.

Tuttavia, questo principio del previo esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni può essere ragionali sia atta a garantire *efficacemente* la tutela del singolo [1]. In altri termini, il ricorso per risarcimento ai sensi degli artt. 178 e 215, 2° comma, dev'essere dichiarato irricevibile soltanto qualora — come viene messo in rilievo anche dall'avvocato generale Mancini nelle conclusioni relative alla causa Unifrex [2] — i danneggiati possano conseguire in concreto, con l'azione proposta ai giudizi nazionali, lo stesso risultato economico.

Ora, l'impugnazione dell'atto con cui era stata rilasciata la licenza d'esportazione o del provvedimento relativo all'incameramento della cauzione potrebbe, al limite, avere esito positivo soltanto se la ricorrente potesse effettivamente sostenere che il provvedimento della Balm in quanto tale o gli atti che ne costituiscono la base giuridica sono viziati [3].

Come risulta dal provvedimento emesso il 27 settembre 1983 dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, un argomento del genere non si può far valere per quanto riguarda la licenza d'esportazione concessa a richiesta della ricorrente. Inoltre, questa ha ragione quando considera che, a norma del regolamento del Consiglio n. 3183/80 (GU L 338, del 13. 12. 1980, pag. 1), la Balm era tenuta, in caso di mancata utilizzazione della licenza, a disporre l'incameramento della cauzione prestata, senza alcun margine di discrezionalità. Secondo tale regolamento, contro l'incameramento della cauzione si può far valere soltanto il caso di forza maggiore, che incontestabilmente non si presentava nella fattispecie. La ricorrente, poi, non mette in dubbio la legittimità dell'incameramento della cauzione, bensì la validità delle norme relative ai termini, contenute nel regolamento n. 1669/82 della Commissione. Anche qualora il giudice nazionale, dovendosi pronunciare su un'azione d'annullamento diretta contro l'incameramento della cauzione, si ponga il problema della validità del regolamento

1 — Cause riunite 116 e 124/77, G. R. Amylum NV e Tunnel Refineries Ltd./Consiglio e Commissione delle Comunità europee (ved. nota 1 pag. 2315); sentenza 17. 12. 1981, cause riunite 197-200, 243, 245 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG e altri/Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1981, pag. 3211.

2 — Causa 281/82, Società a responsabilità limitata Unifrex/Commissione e Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1984, pag. 1969.

3 — Causa 217/81, Compagnie Interagra SA/Commissione delle Comunità europee causa 12/79, Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel KG/Commissione delle Comunità europee (ved. nota 1 pag. 2315).

n. 1669/82 e qualora l'invalidità di questo venga dichiarata in via pregiudiziale dalla Corte di giustizia, non vedo come tale dichiarazione possa portare all'annullamento dell'atto col quale è stata incamerata la cauzione.

Di conseguenza, l'azione esperita dinanzi ai giudici nazionali avverso l'incameramento della cauzione non potrebbe avere lo stesso risultato economico del ricorso per risarcimento ai sensi dell'art. 215, 2° comma; tale ricorso deve perciò essere considerato ricevibile per quanto riguarda la pretesa di risarcimento del danno derivante dall'incameramento della cauzione.

bb) La convenuta eccepisce l'irricevibilità del ricorso anche perché esisterebbe il pericolo di pronunzie giuridizionali divergenti sul piano nazionale e in sede comunitaria. Questo timore non è da sottovalutare, ma risulta, a mio avviso, infondato. La licenza, che non è stata utilizzata, scadeva il 18 novembre 1982. Il provvedimento col quale veniva incamerata la cauzione è stato emesso il 17 gennaio 1983; chiederne l'annullamento in sede giurisdizionale sarebbe stato inutile, e non si poteva presumere che la ricorrente agisse in tal senso. Non sussiste, quindi, il pericolo di pronunzie contraddittorie, sul piano nazionale e in sede comunitaria, che la convenuta vorrebbe scongiurare.

cc) La convenuta sostiene poi che, anche per quanto riguarda la pretesa di risarcimento del danno derivante dal *mancato adeguamento delle restituzioni*, la ricorrente avrebbe avuto la possibilità di agire in sede nazionale. È vero che sarebbe stato contraddittorio, da parte della ricorrente, chiedere l'adeguamento delle restituzioni pur non avendo effettuato l'esportazione in base alla licenza del 18 maggio 1982. Tuttavia, se riteneva che le restituzioni previste per tale esportazione dovessero essere adeguate, la ricorrente avrebbe dovuto effettuare l'esportazione e chiedere all'ente d'intervento tedesco l'attribuzione delle restituzione adeguati. Infine, contro un'eventuale rifiuto essa avrebbe dovuto adire i giudici nazionali.

Tuttavia, a mio avviso, data la stretta connessione di questo danno con quello derivante dall'incameramento della cauzione, è praticamente impossibile scindere il ricorso dichiarando, per una parte di esso, la competenza della Corte di giustizia e facendo rinvio, per l'altra, alla giurisdizione nazionale. La dichiarazione d'irricevibilità del ricorso per quanto riguarda la pretesa di risarcimento del danno assertivamente derivante dal mancato adeguamento delle restituzioni, con conseguente necessità, per la ricorrente, di adire le vie legali all'interno, sarebbe in contrasto con le esigenze di economia processuale. Inoltre, si prospetterebbe il pericolo di valutazioni divergenti della stessa situazione di fatto.

2. Secondo la convenuta, il ricorso è inoltre irricevibile perché diretto soltanto contro la Commissione e non anche contro il Consiglio. In ogni caso, il danno assertivamente derivante dal mancato adeguamento delle restituzioni all'esportazione sarebbe imputabile anche ad un comportamento del Consiglio, il quale aveva più volte prorogato la campagna lattiera 1981/82.

Questo punto di vista dev'essere condiviso in quanto, secondo la giurisprudenza della Corte, la legittimazione passiva spetta all'istituzione cui è imputabile il comportamento della Comunità che è all'origine della responsabilità. Perciò, la domanda intesa ad ottenere la condanna

della Comunità dev'essere diretta, in via di principio, contro le istituzioni che, ad avviso del ricorrente, hanno causato il danno [1]. In tale contesto, si deve concordare con la Commissione anche quando considera irricevibile la domanda formulata dalla ricorrente nella replica ed intesa a colmare, in subordine, la lacuna relativa alla designazione della controparte, precisando che la convenuta è rappresentata anche dal Consiglio, con sede in Bruxelles. Poiché, a norma dell'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, è esclusa la possibilità di proporre una siffatta domanda accessoria, che comprometterebbe il diritto alla difesa del Consiglio, giustamente la Corte non è addivenuta alla successiva chiamata in causa del Consiglio.

La circostanza che il Consiglio non sia parte nel presente procedimento non implica tuttavia, a mio avviso, l'irricevibilità del ricorso. La censura della ricorrente è infatti espressamente rivolta contro il comportamento della Commissione, la quale, dopo che la campagna lattiera 1981/82 era stata più volte prorogata dal Consiglio, non abbandonava ancora, nel luglio 1982, e precisamente nel regolamento n. 1669/82, la preannunciata disciplina dei termini. Poiché, dunque la ricorrente impugna un atto pregiudizievole emanante dalla Commissione, è in ogni caso quest'ultima che deve considerarsi soggetto passivo del rapporto processuale.

II — Nel merito

1. La ricorrente fa valere che, a causa di un *atto normativo* della Commissione, essa ha subito un danno, del quale la Comunità è responsabile. Già la comunicazione della Commissione in data 13 novembre 1981, pubblicata nella Repubblica federale di Germania il 2 febbraio 1982, era un atto normativo illegittimo. In contrasto con lo scopo perseguito dall'art. 5, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 876/58, che era quello di offrire agli esportatori della Comunità una certa sicurezza in relazione alla stabilità delle restituzioni, la convenuta aveva arbitrariamente annunciato la fissazione di certi termini. Secondo la ricorrente, al più tardi al momento dell'adozione del regolamento 14 giugno 1982, n. 1669, col quale era stata fissata, come preannunciato, la disciplina dei termini, la convenuta avrebbe dovuto tener conto, per evitare che gli operatori interessati della Comunità subissero danni, della circostanza che l'inizio della nuova campagna lattiera era stato più volte rimandato a breve scadenza. Mantenendo in vigore la disciplina dei termini, la convenuta si è resa responsabile di sviamento di potere o quanto meno di un illecito nell'esercizio del potere discrezionale ad essa spettante, che riguardava al massimo l'opportunità di procedere o meno all'adeguamento. Questo comportamento illegittimo della convenuta sarebbe incompatibile con i principi — garantiti nell'ordinamento comunitario — della libertà d'azione in campo economico, della tutela del legittimo affidamento e della parità di trattamento.

La convenuta nega invece, richiamandosi sostanzialmente all'ampiezza del potere discrezionale ad essa spettante nel caso di provvedimenti politico-economici, di aver agito illecitamente. Inoltre, a suo avviso non si può parlare di violazione dei principi invocati dalla ricorrente.

2. Nel valutare queste tesi contrapposte si deve anzitutto ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità per atto normativo illegittimo, l'accertata illegittimità dell'atto non è di per sé sufficiente a far sorgere la responsabilità. Secondo tale

1 — Sentenza 13. 11. 1973, cause riunite 63-69/72, Wilhelm Wehrhahn Hansamühle e altri/Consiglio delle Comunità/europee, Racc. 1973, pag. 1229.

giurisprudenza [1], la responsabilità della Comunità nel caso di un atto normativo che implichi scelte di politica economica sussiste «unicamente in caso di violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli». «Solo eccezionalmente ed in circostanze particolari» si può riconoscere una responsabilità per atti normativi nei quali si traducono scelte di politica economica. Così, nella causa HNL [2], la Corte ha affermato che il potere legislativo «non dev'essere ostacolato nelle sue decisioni dalla prospettiva di azioni di danni ogni volta che debba adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possano ledere interessi di singoli». Di conseguenza, nella stessa sentenza e ripetutamente anche in seguito — cfr. cause Ireks-Arkady, DGV, Interquell e Dumortier frères [3] — la Corte ha sottolineato che la responsabilità della Comunità può sussistere solo eccezionalmente, «se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri». Contemporaneamente la Corte ha messo in rilievo, fra l'altro nella suddetta causa HNL [2], 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».

3. Ora, la decisione di adeguare le restituzioni prefissate dipende da una scelta di politica economica. Essa è caratterizzata da un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune. Ciò si desume chiaramente dal regolamento del Consiglio 20 dicembre 1971, n. 2732 (GU L 282, del 23. 12. 1971, pag. 21), col quale veniva modificato l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 876/68. Nella vecchia versione, questa norma stabiliva che la restituzione fissata in anticipo *è* adeguata in funzione delle modifiche del prezzo d'entrata e di determinati aiuti; la versione vigente dal 1° gennaio 1972 ha invece il seguente tenore:

«Si *può* decidere che la restituzione fissata in anticipo sia adeguata all'atto di una modifica:

a) dei prezzi d'intervento;

b) . . .»

La norma cogente è stata quindi sostituita da una norma dispositiva, di guisa che il potere discrezionale della Commissione risulta già dalla lettera del regolamento. Inoltre, dal preambolo di questo

1 — Sentenza 2. 12. 1971, causa 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1971, pag. 975;
sentenza 5. 12. 1979, causa 143/77, Koninklijke Scholten-Honig NV/Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3583.

2 — Sentenza 25. 5. 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG e altri/Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1978, pag. 1209.

3 — Sentenza 4. 10. 1979, causa 238/78, Ireks-Arkady GmbH/Consiglio e Commisione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 2955;
sentenza 4. 10. 1979, cause riunite 241, 242, 245-250/78, DGV Deutsche Getreideverwertung und Rheinische Kraftfutterwerke GmbH e altri/Consiglio e Commisione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3017;
sentenza 4. 10. 1979, cause riunite 261 e 262/78, Interquell Stärke-Chemie GmbH & Co. KG e Diamalt AG/Consiglio e Commissione delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3045;
sentenza 4. 10. 1979, cause riunite 64 e 113/76, 167 e 239/78, 27, 28 e 45/79, P. Dumortier frères SA e altri/Consiglio delle Comunità europee, Racc. 1979, pag. 3091.

si desume che il Consiglio, considerando troppo rigido l'adeguamento automatico delle restituzioni fissate in anticipo, ha sostituito la norma vincolante di cui all'art. 5, n. 3, del vecchio testo con una disciplina più elastica «che consenta di tener conto, negli adeguamenti, anche della situazione del mercato nella Comunità. Nello stesso preambolo si dice poi che «la continuità delle condizioni di esportazione, al momento del passaggio da una campagna lattiera all'altra, può essere assicurata soprattutto con adeguamenti decisi, *per quanto possibile*, anteriormente all'entrata in vigore di una modifica dei prezzi d'intervento».

In base a quanto precede non si può negare che la Commissione dispone di un ampio margine discrezionale nel decidere se, tenuto conto di tutti i fattori politico-economici pertinenti, la restituzione prefissata debba essere adeguata in seguito alla fissazione di nuovi prezzi d'intervento. Deve quindi rientrare nel suo potere discrezionale anche la valutazione dei presupposti e delle condizioni per procedere a detto adeguamento.

In tale contesto, la Corte non è competente a pronunciarsi sull'opportunità della disciplina dei termini stabilita dalla Commissione, ma deve limitarsi al controllo della *legittimità* della restrizione temporale di cui trattasi. Questa sarà in ogni caso legittima se conforme alla finalità del regime di adeguamento.

Ora, lo scopo dell'art. 5, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 876/68 consiste, come risulta dal preambolo del regolamento n. 2732/71, nel garantire per quanto possibile la continuità delle condizioni di esportazione al momento del passaggio da una campagna lattiera all'altra. Per togliere gli operatori economici dall'incertezza quanto al se si sarebbe fatto uso della facoltà di adeguamento all'inizio della campagna 1982/83, la convenuta annunciava, nel novembre 1981, la propria intenzione di esercitare tale facoltà affinché i commercianti potessero, su tale base, concludere contratti relativi a forniture da effettuarsi dopo l'inizio della nuova campagna. Qualora un siffatto adeguamento venga preannunciato, non si può tuttavia escludere il pericolo che, in base alle proposte di prezzi della Commissione (che sono pubblicate) ed a comunicati stampa relativi alle previsioni circa i nuovi prezzi d'intervento, vengano stipulati negozi intesi principalmente a sfruttare tali modifiche. Non era quindi inopportuno che la Commissione, per evitare queste speculazioni, indicasse espressamente, fin dal momento della sua comunicazione, che l'adeguamento degli importi della restituzione sarebbe stato limitato alle domande di prefissazione presentate più di 14 giorni prima della modifica dei prezzi d'intervento.

In questa prospettiva non si può nemmeno criticare il fatto che la convenuta non abbia stabilito il dies a quo del termine di 14 giorni, poiché non si poteva escludere, in base all'esperienza, che l'inizio della campagna lattiera venisse procrastinato e che nel frattempo continuasse a sussistere il rischio di speculazioni.

Infine, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, alla convenuta non si può imputare alcun illecito per aver adottato, nel giugno 1982, i provvedimenti normativi preannunciati nella comunicazione del novembre 1981, senza tener conto delle mutate esigenze politico-economi-

che. Se si fosse discostata, per quanto riguarda i termini, dalla sua comunicazione, la convenuta si sarebbe in ogni caso esposta alla censura di aver leso il legittimo affidamento di tutti gli operatori economici che, tenendo per ferma tale comunicazione, non avessero chiesto la prefissazione entro il termine stabilito.

4. Per questi motivi, a mio avviso, non si può sostenere che il controverso regolamento n. 1669/82 sia illegittimo. Ma anche se lo fosse, la responsabilità della Comunità potrebbe sorgere, secondo la giurisprudenza richiamata, solo in via eccezionale, qualora la convenuta avesse manifestamente, e in misura rilevante, superato i limiti dei poteri ad essa spettanti. In proposito, secondo quanto affermato dalla Corte, si deve tener conto non solo della gravità dell'illecito, ma anche degli *effetti* dell'atto normativo illegittimo sugli interessi economici dei singoli.

a) Sotto questo profilo non posso condividere l'affermazione della ricorrente secondo cui la disciplina in questione avrebbe limitato la sua *libertà d'azione in campo economico.* Anzitutto, si deve tener conto al riguardo del fatto che — come giustamente osserva la convenuta — la restituzione all'esportazione costituisce un aiuto la cui concessione è rimessa alla discrezionalità delle istituzioni comunitarie. Essa è destinata a rendere possibile il collocamento dei prodotti comunitari sul mercato dei paesi terzi. Perciò il mancato adeguamento della restituzione non può, in linea di massima, costituire un illecito cui corrisponda un diritto al risarcimento. Inoltre, la ricorrente restava libera di valutare essa stessa, nello svolgimento della sua attività imprenditoriale e in base al prevedibile andamento del mercato, quale dovesse essere il proprio comportamento. Essa poteva astenersi dalla stipulazione di contratti, se le restituzioni all'esportazione le sembravano insufficienti, senza l'adeguamento, per non vendere in perdita; oppure avrebbe potuto rinviare la prefissazione fino all'entrata in vigore dei nuovi prezzi d'intervento. Poiché, invece, pur essendo a conoscenza della comunicazione della Commissione, ha chiesto la prefissazione in base alle aliquote allora vigenti per la restituzione, la ricorrente doveva mettere in bilancio il fatto che non si procedesse all'adeguamento. L'eventuale perdita va imputata al suo comportamento, non già a quello della Commissione.

b) È infondato anche l'argomento della ricorrente secondo cui, non adeguando le restituzioni all'importazione, la convenuta avrebbe violato il principio della tutela del legittimo affidamento. La decisione di adeguare o meno l'importo delle restituzioni dopo la fissazione dei nuovi prezzi d'intervento era rimessa alla discrezione delle istituzioni comunitarie. Non si poteva quindi contare sul fatto che sarebbe stata automaticamente esercitata tale facoltà. La convenuta, inoltre, aveva espressamente indicato, nella comunicazione, che sarebbero state adeguate soltanto le restituzioni prefissate almeno 14 giorni prima della modifica dei prezzi d'intervento. Perciò la ricorrente non poteva presumere che venissero adeguati gli importi delle restituzioni prefissate nel corso del termine di 14 giorni. Essa ha chiesto la prefissazione dopo la quarta proroga della campagna lattiera 1981/1982, cioè quando si doveva prevedere che da un momento all'altro sarebbero stati fissati i nuovi prezzi agricoli. Perciò essa doveva ormai escludere di aver rispettato il suddetto termine.

c) Infine, è infondata la critica della ricorrente secondo cui la convenuta avrebbe agito in contrasto col *principio della parità di trattamento* per non aver mantenuto in vigore, benché assertivamente la situazione fosse la stessa, la disciplina relativa ai termini applicata al momento del passaggio alla campagna 1982/83. In base al suddetto principio, situazioni analoghe non devono essere trattate in modo diverso, a meno che una differenziazione sia obiettivamente giustificata. Ora, il momento del passaggio alla campagna 1982/83 si differenzia da quello del passaggio alla campagna successiva fra l'altro in quanto il prevedibile rialzo dei prezzi, di cui gli operatori economici erano anzi a conoscenza, è stato nel 1982 incontestabilmente molto più forte che un anno dopo. È quindi ineccepibile sul piano giuridico il fatto che la Commissione, al momento del passaggio alla campagna 1983/84, abbia considerato meno grave il rischio di speculazioni ed abbia perciò rinunciato all'imposizione di termine. Inoltre, si deve ammettere in generale che la Commissione è libera di modificare le proprie decisioni di carattere politico-economico alla luce di ulteriori informazioni sull'andamento del mercato e di adattarle alle circostanze, senza che da ciò si possa desumere l'illegittimità di provvedimenti anteriori.

III — Sul danno e sul nesso causale

Posto che il comportamento della convenuta non è tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, osserverò per concludere, e solo in via subordinata, che la ricorrente non ha nemmeno subito un danno risarcibile. Nella fase orale del procedimento, la ricorrente ha dichiarato di aver chiesto la prefissazione in relazione ad un negozio già concluso. La domanda di prefissazione era stata tuttavia presentata nella convinzione che vi sarebbe stato un adeguamento dell'importo della restituzione prefissato. Essa si considera lesa dal fatto che, contrariamente alle sue aspettative, non si sia avuto alcun adeguamento.

Come ho già dimostrato, essa non poteva tuttavia fare affidamento sul fatto che la convenuta, in contrasto con la propria comunicazione, avrebbe proceduto all'adeguamento anche per le restituzioni di cui fosse stata chiesta la prefissazione durante il termine di 14 giorni precedente alla fissazione dei nuovi prezzi d'intervento. Il preteso danno deriva quindi da un calcolo puramente speculativo, che rientra nell'ambito del rischio imprenditoriale della ricorrente. Se questa non ha effettuato l'esportazione in base alla licenza del 18 maggio 1982, al fine di ridurre il danno previsto, anche il conseguente incameramento della cauzione rientra nel rischio commerciale dell'impresa.

IV — Sugli interessi

Poiché il ricorso risulta infondato sotto tutti gli aspetti, è superfluo prendere in esame la pretesa relativa agli interessi.

C — Concludendo, propongo alla Corte di respingere il ricorso e di porre le spese, a norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, a carico della ricorrente.