causa dell'emanazione del regolamento 26 gennaio 1972, n. 189, nell'effettuare talune esportazioni per le quali le licenze rilasciate il 6 gennaio 1972 avevano fissato le restituzioni.

2° Le parti comunicheranno alla Corte, entro il termine di sei mesi dalla pronuncia della presente sentenza, la somma da esse stabilita di comune accordo per il risarcimento.

3° Qualora non venga raggiunto un accordo, le parti faranno pervenire alla Corte, entro lo stesso termine, le rispettive conclusioni circa l'importo dovuto a titolo di risarcimento.

4° Le spese sono riservate.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 maggio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 23 APRILE 1975

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il meccanismo degli importi compensativi monetari, istituito con regolamento n. 974/71 del Consiglio del 12 maggio 1971 (GU 106/1), di cui la Corte ha già avuto l'occasione di occuparsi, è stato reso applicabile al settore dei semi di colza e di ravizzone mediante regolamento n. 1471/71 del 9 luglio 1971 della Commissione (GU L 154/26). Tale estensione era stata effettuata in base alla constatazione che un'applicazione degli importi compensativi si rendeva necessaria per tali prodotti «per la raccolta di commercializzazione di inizio campagna». Essendo stata estesa alla Francia l'applicazione del sistema di importi compensativi, la Commissione, nel regolamento n. 17/72 del 31 dicembre 1971 (GU L 5/1), ha stabilito gli importi compensativi applicabili a partire dal 3 gennaio 1972 al commercio dei prodotti in questione fra la Francia e i paesi terzi: era prevista la concessione d'importi compensativi all'esportazione e una corrispondente percezione all'importazione in Francia. Con il regolamento n. 144/72 del 21 gennaio successivo (GU L 19/1), la Commissione ha aumentato questi importi a partire dal 24 gennaio. Ma, con il regolamento n. 189/72 del 26 dello stesso mese (GU L 24/25), la Commissione

ha abrogato, a partire dal 1° febbraio seguente, gli importi compensativi nel settore dei prodotti considerati, con la seguente motivazione: «la situazione attuale del mercato è tale che l'applicazione degli importi compensativi non è più indispensabile per evitare perturbazioni negli scambi dei prodotti in questione».
Il Comptoir National Technique Agricole di Parigi, considerandosi leso da tale abrogazione pura e semplice in relazione all'esecuzione di contratti in corso, ha intentato un'azione per risarcimento danni nei confronti della Commissione.

2. La porzione più rilevante del danno allegato dalla ricorrente si ricollega indirettamente all'«integrazione» per i semi oleosi raccolti e trasformati nella Comunità, prevista dall'articolo 27 del regolamento n. 136/66 del Consiglio del 22 settembre 1966, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU 172 del 30 settembre 1966, pagina 3025). Questa forma di aiuto comunitario, che richiama il sistema britannico dei «deficiency payments», è stata prevista nel settore di questi prodotti in luogo del prelievo, la cui istituzione non era qui parsa opportuna in ragione del carattere fortemente deficitario del mercato comune per quanto riguarda la produzione interna di materie grasse di origine vegetale. L'ammontare dell'aiuto integrativo è pari alla differenza tra il prezzo indicativo e il prezzo, generalmente più basso, del mercato mondiale.

L'atto introduttivo del ricorso, pure indicando l'ammontare del danno, non spiega chiaramente in che cosa questo consistesse, e quale fosse il rapporto tra lo stesso e l'abrogazione degli importi compensativi. Nella memoria di replica, la ricorrente spiega peraltro che, in seguito al rialzo della moneta francese, la percezione d'importi compensativi monetari all'importazione era indispensabile per mantenere all'operatore francese quella tutela che l'«integrazione» era destinata a conferirgli; e che l'allegato pregiudizio le sarebbe provenuto dal fatto che la soppressione della percezione degli importi compensativi sui prodotti provenienti dai paesi terzi l'avrebbe sottoposta a un'accresciuta — e, a suo avviso, anormale — concorrenza di tali prodotti importati: nei loro confronti non veniva infatti più ristabilito l'equilibrio che era stato interrotto dalle fluttuazioni monetarie, e in particolare dal deprezzamento del dollaro rispetto al franco francese, in seguito alle quali sarebbe stata in pratica resa parzialmente inoperante l'integrazione prevista dall'articolo 27 sopra citato.

Contrariamente alla convenuta, riteniamo anzitutto che la constatata mancanza di chiarezza dell'atto introduttivo del ricorso non possa valere di per sé a rendere irricevibile la parte delle conclusioni relativa a questo preteso danno. Non si può infatti affermare che mancasse nel ricorso qualsiasi accenno a quella situazione, che poi è stata precisata nella replica, e nella quale la ricorrente ravvisa la causa e la sostanza del danno allegato.

Ma, quanto al merito della domanda, ci pare anzitutto assai arduo ipotizzare una responsabilità della Commissione per l'asserita diminuzione del valore di mercato di quelle merci per cui la ricorrente aveva ottenuto la fissazione anticipata dell'aiuto integrativo, diminuzione che fosse eventualmente conseguita nella Comunità a una misura basata su considerazioni di politica economica, qual è indubbiamente l'abrogazione dell'importo compensativo monetario di cui trattasi.

Erra la ricorrente quando cerca di introdurre una separazione assoluta fra l'aspetto monetario e l'aspetto di politica economica delle misure comunitarie relative agli importi compensativi monetari. Se è vero che l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti può risultare da un semplice calcolo matematico che esclude qualsiasi potere discrezionale, è anche vero che gli importi compensativi non devono essere applicati meccanicamente in ogni caso in cui vi sia tale incidenza, ma soltanto quando questa «dovesse portare a difficoltà», come indica espressamente l'ultimo considerando del regolamento n. 974/71: e deve

trattarsi di difficoltà riguardanti non i singoli operatori, bensì il funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, e in ispecie il sistema dei prezzi e il funzionamento dei meccanismi di intervento. Perciò, venendo a cessare tale pericolo, deve cessare anche l'applicazione degli importi compensativi nonostante il permanere dell'incidenza delle fluttuazioni monetarie sui prezzi dei prodotti.

D'altra parte, anche indipendentemente da questa considerazione, vi sono altre ragioni che basterebbero da sole a respingere la domanda.

Dal momento che dall'abrogazione dell'importo compensativo non consegue alcun effetto diretto riguardo all'ammontare del prezzo di vendita percepito dai titolari di certificati di fissazione anticipata dell'integrazione, non sussisterebbe un nesso diretto di causalità fra l'eventuale danno conseguente al diminuito valore di mercato e il provvedimento d'abrogazione. Oltre a ciò, la ricorrente neppure ha dimostrato che i contratti di vendita nella Comunità delle quantità per cui aveva ottenuto la fissazione anticipata dell'integrazione fossero stati stipulati posteriormente a tale fissazione, diversamente da ciò che parrebbe corrispondere alla prassi normale.

Infine, l'ammontare del preteso danno è stato calcolato dalla ricorrente in una maniera che essa stessa ha poi riconosciuto alquanto astratta, e cioè moltiplicando la quantità per cui era stata ottenuta la fissazione anticipata dell'aiuto per l'importo compensativo soppresso. Tale calcolo sarebbe accettabile soltanto qualora fosse stato dimostrato, non solo che il prezzo di mercato nella Comunità aveva subito una diminuzione esattamente corrispondente all'importo compensativo soppresso, ma anche che la diminuzione stessa fosse stata causata direttamente dalla soppressione. Ma le circostanze allegate dalla convenuta e non contestate dalla ricorrente, che il prezzo dell'olio di colza avesse avuto un ribasso repentino già nei due mesi precedenti quello della soppressione stessa, e che le diverse diminuzioni di prezzo di tal prodotto prima e dopo la soppressione degli importi compensativi riflettevano i ribassi subiti da altri tipi di olio, non consentono di ravvisare in modo certo l'esistenza di un rapporto di causalità fra l'atto della Commissione e la diminuzione del valore di mercato dell'olio di colza.

Questa parte della domanda della ricorrente può quindi essere accantonata *in limine* sia per difetto assoluto di prova quanto all'esistenza stessa del danno, sia, anche nell'ipotesi in cui il prezzo del mercato interno fosse diminuito, per difetto totale di dimostrazione del necessario nesso di causalità fra il provvedimento della Commissione e il danno stesso.

3. L'altra parte del danno allegato riguarda la mancata corresponsione d'importi compensativi all'esportazione di 8 000 tonnellate di prodotto, per cui la ricorrente aveva ottenuto la fissazione anticipata di restituzione all'esportazione conformemente a quanto dispone l'articolo 28 del citato regolamento n. 136/66 del Consiglio. A questo riguardo, il danno coinciderebbe esattamente con la mancata percezione da parte dell'esportatore, in relazione alla quantità per cui era stata ottenuta la fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione nel periodo di vigenza degli importi compensativi, dell'ammontare dell'importo su cui esso aveva contato al momento della stipulazione del contratto di vendita.

La Commissione ritiene irricevibile anche questo capo delle conclusioni del ricorso perché, in ragione della perfetta coincidenza del danno invocato con la somma che non è stata pagata a titolo di importi compensativi, il ricorso per risarcimento finirebbe per sostituirsi a un' azione volta al pagamento di somme che si pretendono dovute. Secondo la Commissione, per la ricevibilità di un ricorso per risarcimento occorre che esista un danno distinto dalla perdita dei vantaggi pecuniari che sarebbe risultata dall'abrogazione degli importi compensativi.

Peraltro la Corte ha ripetutamente affermato l'autonomia del ricorso per risarcimento danno rispetto al ricorso per an-

nullamento, dal momento che il primo tenda non alla soppressione di una determinata misura, ma soltanto alla riparazione del pregiudizio causato al singolo individualmente considerato da una istituzione nell'esercizio delle sue funzioni (v., ad esempio, sentenza nelle cause riunite 9 e 11-71, Compagnie d'Approvisionnement, de trasport et de crédit e Grands Moulins de Paris, Racc. 1972, pag. 403). Sulla base di tale criterio, essa ha ammesso la ricevibilità del ricorso per risarcimento anche quando il preteso danno coincidesse per il singolo interessato con l'ammontare degli importi compensativi che, secondo la ricorrente, la Commissione avrebbe dovuto fissare per l'esportazione di un determinato prodotto (v. sentenza n. 43-72, Merkur, Racc. 1973, pagg. 1069-1070); o quando il danno allegato corrispondesse esattamente alla differenza fra le sovvenzioni ottenute in base alla normativa esistente e quelle che sarebbero risultate da una disciplina conforme alla pretesa della ricorrente (v. sentenza Merkur citata).

Anche quando si tratti dunque di un atto di portata generale, per stabilire se la domanda di risarcimento non avrebbe per effetto di condurre in pratica allo stesso risultato dell'annullamento dell'atto che si pretende essere causa del danno, si deve apprezzare la causa del danno e quindi l'effetto nei confronti del solo ricorrente, e non già su un piano generale. Perciò non riteniamo che la coincidenza dell'ammontare del preteso danno del singolo con l'eventuale conseguenza che risulterebbe per la ricorrente da un annullamento dell'atto che è a causa dello stesso danno, potrebbe giustificare nella specie l'irricevibilità della domanda di risarcimento, dal momento che questa, anche se accolta, produrrebbe effetti limitati alla sola ricorrente e lascerebbe intatto il provvedimento generale della Commissione che ha soppresso gli importi compensativi. Occorre quindi passare ad esaminare il merito di questa domanda.

4. A sostegno della sua domanda, la ricorrente invoca anzitutto la violazione dell'articolo 7 del regolamento n. 974/71 del Consiglio. Tale norma dispone che: «non può esser fatto uso parziale o temporaneo dell'autorizzazione prevista dal presente regolamento».

Va peraltro osservato che questa disposizione disciplina l'applicazione degli importi compensativi fissati in quanto essi siano in vigore per il settore dei prodotti considerati, e non vale certo ad escludere la possibilità per la Commissione di abrogare degli importi compensativi dove non sussistano più le condizioni, relative al funzionamento dell'organizzazione comune di mercato, che sono necessarie per giustificare l'applicazione degli importi stessi, conformemente al già menzionato criterio espresso nell'ultimo considerando del regolamento n. 974/71.

La ricorrente sostiene inoltre che la Commissione, abrogando gli importi compensativi, avrebbe oltrepassato i limiti delle competenze d'esecuzione attribuitele dal Consiglio.

Osserviamo però che gli importi compensativi sono stati concepiti come uno strumento puramente transitorio tendente a evitare il peggio in un periodo in cui il sistema monetario internazionale passava da un regime di tassi di cambio stabili a un regime di tassi variabili. Non vi è dubbio che di per sé il sistema degli importi compensativi monetari, considerato a medio o a lungo termine, avrebbe per effetto di perturbare l'unicità del mercato agricolo e di provocare distorsioni della concorrenza. Esso si giustifica invece a breve termine per impedire che qualsiasi variazione dei tassi di cambio si ripercuota immediatamente sui prezzi agricoli espressi in moneta nazionale: i prezzi dei prodotti agricoli espressi nella moneta del paese la cui moneta si svaluta o si rivaluta non vengono modificati, ma per evitare perturbamenti nelle correnti commerciali il regolamento n. 974/71 del Consiglio autorizza temporaneamente lo Stato la cui moneta ha subito un rialzo a percepire all'importazione e a concedere all'esportazione degli importi compensativi. Nonostante il perdurare della loro applicazione, gli importi compensativi monetari vanno dunque

pur sempre considerati come delle misure eccezionali di carattere derogatorio al sistema, e perciò essi si giustificano soltanto, in attesa della definizione di un più evoluto sistema comunitario che consenta di evitare gli inconvenienti e delle fluttuazioni e degli importi compensativi, nella misura in cui siano indispensabili a evitare il peggio, a evitare cioè che le fluttuazioni monetarie minaccino di compromettere il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato.

Quando l'applicazione degli importi compensativi non sia più indispensabile per evitare delle perturbazioni negli scambi dei prodotti considerati, quando cioè, per usare i termini del regolamento n. 974/71 del Consiglio, l'incidenza delle misure monetarie sui prezzi dei prodotti di base per i quali sono previste misure di intervento pur continuando a sussistere non sia peraltro più suscettibile di portare a difficoltà, non vi è dubbio che quella stessa autorità che ha il potere di decidere l'applicazione degli importi compensativi a quel settore di prodotti considerati avrà anche, pure in assenza di una previsione esplicita, il potere di escludere tale applicazione.

5. La ricorrente sostiene poi che l'abrogazione pura e semplice di quegli importi in vista dei quali essa aveva assunto impegni relativi alla vendita in paesi terzi di 8 000 tonnellate di merci non teneva conto delle sue legittime aspettative e violerebbe addirittura un suo diritto quesito all'applicazione del regime in vigore al momento della fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione.

Come la Corte ha già avuto occasione di precisare, gli importi compensativi monetari istituiti dalla Comunità nell'ambito della politica agricola comune non hanno la funzione di conferire ai singoli una protezione supplementare rispetto alle restituzioni all'esportazione, ma costituiscono semplicemente un correttivo degli inconvenienti che risulterebbero dalle fluttuazioni monetarie conseguenti all'abbandono delle parità fisse di cambio nel funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato che consente di mantenere l'unità dei prezzi agricoli e del mercato di tali prodotti (sentenza del 24 ottobre 1973 in causa 5-73, Balkan, Racc. 1973, pag. 1108).

Se ne dovrà dedurre in via generale che, in mancanza di previsioni legislative che consentano la fissazione anticipata degli importi compensativi (ciò che, d'altronde, potrebbe essere poco compatibile con la funzione di correttivo delle oscillazioni dei cambi propria di tali importi che esige l'adeguatezza della correzione all' effettiva situazione monetaria esistente al momento in cui ha luogo l'operazione, in relazione alla quale l'importo compensativo viene versato), e a difetto di apposite disposizioni transitorie, gli operatori non potrebbero in alcun caso pretendere l'applicazione nei loro confronti del regime più favorevole in vigore all' epoca in cui avevano assunto i loro impegni?

Il principio generale secondo cui le norme che modificano una disciplina preesistente si applicano, salvo disposizione in contrario, agli effetti futuri di situazioni sorte sotto la vigenza della vecchia disciplina (sentenza 1-73, Westzucker, Racc. 1973, pag. 723) si trova limitato *ope legis* soltanto in presenza di situazioni individuali che rispondono alla nozione di diritti quesiti. In tal caso, quindi, la pretesa del titolare del diritto potrebbe trovare il suo soddisfacimento, non a titolo di responsabilità extracontrattuale della Comunità, ma piuttosto in esecuzione di un obbligo legale operante di per sé. Quando invece si tratti di un'innovazione che, senza violare dei diritti, semplicemente va contro delle aspettative, potrà propriamente porsi la questione della responsabilità extracontrattuale della pubblica autorità per i danni che ne fossero risultati agli amministrati, soltanto qualora il danno fosse ingiusto e si ricollegasse direttamente a un comportamento illecito della Comunità.

A differenza dell'aspettativa che si basa su un elemento strettamente soggettivo anche se ricollegantesi a una situazione o a un comportamento dell'amministrazio-

ne, il diritto quesito deve risultare direttamente da elementi obiettivi propri della disciplina giuridica del settore considerato. Si è visto però che gli importi compensativi non hanno per funzione di attribuire una protezione supplementare agli operatori economici rispetto agli altri interventi previsti in loro favore nell'ambito delle organizzazioni comuni di mercato, ma tendono soltanto a consentire a queste organizzazioni di continuare, bene o male, a funzionare nonostante le vicissitudini monetarie che potrebbero comprometterne il funzionamento.

L'importo compensativo monetario, per conseguire il suo fine di correttivo delle distorsioni risultanti dalle fluttuazioni monetarie, nell'interesse non direttamente dei singoli ma del funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, deve poter compensare la differenza della moneta considerata rispetto alla parità dichiarata al Fondo monetario internazionale e il valore effettivo di cambio della moneta stessa, che deve essere normalmente calcolato sulla base della situazione esistente all'epoca in cui viene realizzata l'operazione in vista della quale l'importo viene concesso (secondo il sistema applicato sulla base del regolamento n. 974/71 del 12 maggio 1971, sistema rimasto in vigore fino alla sua radicale modifica in forza del regolamento n. 1112/73 del 30 aprile 1973). Diversamente da quanto avviene per le restituzioni all'esportazione, la fissazione anticipata dell'importo compensativo monetario non sarebbe il modo più indicato per consentire a questo meccanismo di svolgere correttamente la sua funzione; tenuto conto delle variazioni rapide che possono verificarsi in materia di cambi delle monete, la fissazione anticipata potrebbe infatti tradursi in una perdita o in un ingiustificato vantaggio speculativo per gli operatori. Si deve anche tener conto delle diverse finalità della restituzione all'esportazione e dell'importo compensativo: la restituzione serve a compensare la differenza fra il prezzo comunitario più elevato e il prezzo del prodotto sul mercato mondiale; l'importo compensativo serviva, all'epoca dei fatti qui considerati, a correggere, per quanto fosse necessario al funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato, gli scarti fra la parità ufficiale della moneta considerata e il suo valore effettivo di cambio rispetto al dollaro. Trattasi dunque di misure del tutto distinte e indipendenti, per cui non sarebbe assolutamente possibile, al di fuori di un'espressa disposizione legislativa, di ricollegare per via di interpretazione un vero e proprio diritto all'ottenimento dell'importo compensativo monetario per il solo fatto che l'operatore abbia ottenuto la fissazione anticipata della restituzione all'esportazione.

Perciò, salva espressa disposizione, così come la Commissione ha successivamente fatto in via generale per il settore dei cereali mediante il regolamento n. 837/72 del 24 aprile 1972 (GU L 98/10), il quale ha avuto per effetto di creare un diritto degli operatori a ottenere l'applicazione del regime anteriore in caso di modifica in senso a loro sfavorevole degli importi compensativi, non si potrà ricollegare alla fissazione anticipata della restituzione all'esportazione un diritto alla concessione degli importi compensativi in vigore all'epoca della detta fissazione anticipata, perché ciò sarebbe poco rispondente alla funzione propria degli importi monetari compensativi.

Il sistema così delineato non consente dunque di discernere l'esistenza, direttamente sulla base della disciplina regolante la materia specifica, di un diritto già perfezionato all'ottenimento dell'importo compensativo monetario in vigore all'epoca della fissazione anticipata dell'ammontare della restituzione all'esportazione.

6. Resta dunque da esaminare se l'esigenza generale del rispetto dell'affidamento e quindi della sicurezza del traffico possa condurre nella specie a riconoscere che la Commissione, sopprimendo gli importi compensativi nel settore delle materie grasse senza disporre di misure transitorie intese a tutelare gli interessi dei soggetti che avevano potuto legitti-

mamente fare affidamento sugli importi compensativi applicati all'epoca in cui avevano stipulato un contratto di vendita, ha commesso una colpa di natura tale da comportare la sua responsabilità per i danni che ne siano risultati.

Il problema che dobbiamo così risolvere, pur presentando delle analogie con quello di cui ci siamo occupati nella causa n. 78-74, Deuka, decisa con sentenza del 18 marzo 1975, si discosta notevolmente da quest'ultimo perché, a differenza di quanto si poteva forse ravvisare in quella causa, nel caso presente, come si è visto, non si può certamente riconoscere l'esistenza di diritti quesiti sorti sulla base dello stesso regolamento che abbia fatto oggetto di modifica o di abrogazione, tenuto conto delle norme di base stabilite dal Consiglio. Può darsi che proprio in considerazione dell'esistenza di diritti del genere, che si potevano ricollegare, nell'ambito della precedente disciplina, all'espletamento delle formalità prescritte dalla legislazione comunitaria in relazione alla concessione di premi per la denaturazione del grano tenero, la Corte abbia potuto procedere a un'interpretazione della disciplina di cui trattavasi tale da far salvi gli eventuali diritti quesiti, il cui rispetto si imponeva *ope legis* alla Commissione, con una interpretazione correttiva che è valsa pure a salvare la validità dello stesso regolamento così interpretato.

7. Prima condizione per potere ipotizzare la tutelabilità, sotto il profilo dell'azione per risarcimento di un danno ingiusto, di un interesse individuale, è che si possa ammettere la compatibilità di questo con le finalità perseguite dal provvedimento da cui deriverebbe direttamente il danno.

Una volta verificato questo, occorrerebbe vedere inoltre se, trascurando di tutelare quell'interesse, la Commissione abbia commesso una violazione di una norma o principio di diritto tale da far sorgere la responsabilità della Comunità per l'eventuale pregiudizio.

Per rispondere negativamente al primo dei due quesiti enunciati, non basterebbe affermare che non si potrebbero mantenere in vita gli importi compensativi all'esportazione senza il loro necessario «pendant» degli importi all'importazione; e che, inoltre, una volta decisa l'abrogazione, questa doveva essere attuata senza indugio. Non è infatti necessariamente incompatibile con queste esigenze il far salve situazioni che si riallacciano ad atti giuridici stipulati in maniera definitiva in epoca anteriore all'adozione della nuova disciplina. Già prima dell'adozione del regolamento n. 837/72 che, in via generale, tende a tutelare le aspettative degli interessati in caso di modifica a loro sfavorevole degli importi compensativi, dando loro la possibilità di farsi applicare all'esportazione l'importo compensativo valido nello Stato membro considerato il giorno della fissazione anticipata della restituzione, la Commissione si era preoccupata di evitare che modifiche della disciplina vigente all'epoca della stipulazione di un contratto potessero comportare per gli operatori economici delle conseguenze sfavorevoli, con una serie di misure generali o speciali volte a far salvi gli interessi e le aspettative degli operatori in caso di modifica a loro pregiudizievole degli importi compensativi monetari: ciò dimostra come misure del genere non siano in linea generale incompatibili con provvedimenti volti a modificare o a sopprimere questi importi compensativi. Rammentiamo a questo riguardo il regolamento n. 1013/71 della Commissione del 17 maggio 1971 (GU L 110/8), che stabilisce le modalità d'applicazione del regolamento del Consiglio n. 974/71, relativo alla istituzione degli importi compensativi monetari. Con esso, la Commissione sottrae all'applicazione dell'importo compensativo monetario all'importazione, qualora esso avesse delle conseguenze economiche diverse da quelle che si sarebbero avute in assenza delle misure monetarie, i contratti conclusi fino a due giorni prima dell'entrata in vigore di questo regolamento di applicazione.

Posteriormente ai fatti relativi alla presente causa, in seguito all'adozione proprio nel settore dei prodotti di cui qui si tratta di uno speciale sistema di importi differenziati da riscuotere o da accordare per i semi di colza e di ravizzone trasformati o esportati onde tener conto dell'incidenza sui prezzi dei semi dei corsi di cambio effettivi dei diversi Stati membri, la Commissione, mediante regolamento n. 2041/73 del 27 luglio 1973 (GU L 207/33), ha tenuto conto del fatto che, in seguito al nuovo regime generale degli importi compensativi monetari, entrato in vigore il 4 giugno 1973, l'importo differenziale di uno Stato membro non esprimeva più il rapporto della sua moneta rispetto al dollaro degli Stati Uniti, e che, quando un operatore aveva prefissato un aiuto o una restituzione prima dell'entrata in vigore del nuovo sistema degli importi differenziali, esso avrebbe potuto subire un pregiudizio tenuto conto dell' evoluzione del dollaro che si era verificata al momento del passaggio dall'uno all'altro sistema. Per queste ragioni, la Commissione ha conservato l'applicabilità, a richiesta degli interessati, del vecchio importo differenziale a tutte le operazioni per le quali la fissazione della restituzione o dell'aiuto era stata chiesta prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina stabilita mediante il regolamento n. 1356/73 del Consiglio (GU L 141/28).

Il regolamento della Commissione n. 1608/74 del 26 giugno 1974 (GU L 170/38) ha poi previsto la possibilità di tener conto dei caratteri particolari e delle situazioni individuali dei singoli operatori per ovviare al pregiudizio che ciascuno di questi potrebbe subire in ragione degli eventi monetari in relazione all' esecuzione di impegni contrattuali precedenti, per i quali l'evento monetario avrebbe condotto a un maggior onere all'importazione o all'esportazione. Lo stesso regolamento prevede l'applicabilità a titolo retroattivo, a partire dal 4 giugno dell'anno precedente, delle nuove possibilità da esso previste in favore degli operatori economici.

Questi diversi esempi mostrano come la Commissione non abbia ignorato il problema che è stato sollevato nella presente causa e abbia più volte cercato di risolverlo in maniera da soddisfare quelle esigenze di equità a cui essa stessa, nei regolamenti qui menzionati, si è espressamente riferita. Ma è evidente che il fatto che la Commissione non abbia tenuto conto nel nostro caso di motivi di pura equità non sarebbe sufficiente a far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale, la quale presuppone un illecito, e non un qualsiasi comportamento lesivo: trattandosi di un danno risultante da un atto normativo implicante valutazioni di politica economica, la responsabilità dell'ente richiede una violazione particolarmente qualificata.

8. Quando l'interesse pubblico l'esiga, non vi è dubbio che gli interessi dei singoli, anche se questi costituiscano un gruppo numeroso, devono cedere. Ma quando non vi sia alcuna necessità o utilità, al di là di una semplice convenienza di bilancio, di sacrificare degli interessi individuali deludendo delle aspettative legittime, si potrà affermare l'esistenza di un generale principio nell'ordinamento comunitario che imporrebbe alle istituzioni della Comunità di adottare i provvedimenti atti a far salvi questi interessi? Mi parrebbe azzardato cercare di dare una risposta generale a un quesito così ampio. Esso potrà invece più opportunamente e più adeguatamente ricevere risposta ogni volta che si presenti in relazione a settori ben determinati, nel contesto delle circostanze che entrano in rilievo per l'adozione del provvedimento che modifica il regime anteriore.

Per restare il più possibile aderenti alla fattispecie, conviene riferirsi alla ragione che ha determinato l'adozione del regolamento della Commissione n. 189/72 di cui si tratta, quale essa risulta anche alla luce delle delucidazioni fornite dalla convenuta in corso di causa. Questo regolamento ha constatato non essere più indispensabile l'applicazione degli importi compensativi nel settore considerato per evitare perturbazioni negli scambi,

perché, come ha precisato in corso di causa la Commissione, l'84 % della produzione comunitaria era stato ormai effettivamente o virtualmente commercializzato. Gli importi compensativi hanno la funzione non già di fornire agli operatori una copertura dei rischi di cambio inerenti alle fluttuazioni monetarie, ma, come già si è notato, soltanto quella di evitare che il sistema dei prezzi agricoli, e in particolare il funzionamento dei meccanismi d'intervento, vengano pregiudicati: ciò sarebbe possibile in particolare mediante operazioni speculative volte a trarre profitto dalle disparità monetarie sussistenti fra gli Stati. In relazione a tale finalità, la Commissione poteva dunque ritenere che la piccola parte restante della raccolta interna ancora disponibile per la vendita non presentava più un reale pericolo a tale riguardo.

Peraltro, nella suddetta percentuale della produzione comunitaria che la Commissione aveva constatata non essere più disponibile per la vendita, era inclusa anche una quota di oltre il 30 % che, pur potendosi considerare già impegnata per aver fatto oggetto di fissazione anticipata sia di restituzioni all'esportazione sia di aiuti integrativi, non era stata ancora effettivamente consegnata all'acquirente. Non sappiamo quale porzione di tale aliquota fosse destinata all'esportazione. Comunque sia, in relazione a tale parte restante della produzione comunitaria, si è tenuto conto del fatto che l'importo compensativo comunitario promesso aveva ottenuto l'effetto, ma non si è fatto niente per garantire il soddisfacimento dell'aspettativa delle imprese che avevano assunto gli impegni di vendita in relazione ai quali avevano ottenuto certificati di fissazione anticipata delle restituzioni. Contare sul fatto che quella porzione, grande o piccola che fosse, della produzione comunitaria era ormai virtualmente uscita dal mercato interno per togliere pure ad essa la possibilità di beneficiare degli importi compensativi, potrebbe sembrare poco conforme a dei criteri di correttezza e di buona fede che devono guidare il comportamento della pubblica amministrazione verso gli amministrati.

Nella motivazione del già menzionato regolamento n. 837/72, che, in corso di modifica del regime degli importi compensativi monetari, fa salva l'applicazione dell'importo compensativo in vigore il giorno della fissazione anticipata della restituzione all'esportazione, la Commissione riconosce espressamente l'elementare dato economico per cui il calcolo degli operatori che hanno ottenuto la fissazione anticipata della restituzione all'esportazione si basa sulla concessione non solo di tale «restituzione», ma anche degli importi compensativi monetari.

Se si tiene presente che, come ha detto la Commissione, una delle funzioni degli importi compensativi all'esportazione per la colza era il mantenimento di correnti tradizionali di scambi, può sembrare poco conseguente prendere atto del conseguimento di tale finalità, grazie agli impegni degli operatori economici risultanti dalle fissazioni anticipate all'esportazione, e al tempo stesso vietare il versamento di tali importi in favore di coloro che su questi avevano contato per assumere quegli impegni di vendita di cui la Commissione aveva tenuto conto per stabilire l'opportunità di eliminare gli importi compensativi. In altri termini, questi negozi erano entrati nel calcolo della Commissione: è proprio perché essi erano stati effettuati che la Commissione ha potuto eliminare gli importi compensativi monetari. Ma allora, se essi hanno avuto un ruolo determinante per definire una situazione dello smercio dei prodotti comunitari tale da giustificare l'abolizione degli importi compensativi, sarebbe coerente trarne la conseguenza che quest'abolizione avrebbe dovuto valere solo per quei prodotti che non risultavano ancora commercializzati, e non già per quelli della cui commercializzazione si è tenuto conto per considerare non più necessaria la concessione di importi compensativi all'esportazione.

Si potrebbe quindi ravvisare una disarmonia fra la giustificazione sostanziale del provvedimento e il fatto di non aver

tenuto conto, anche per altro verso, di quella porzione della produzione comunitaria la cui destinazione virtuale all' esportazione era entrata in rilievo per fornire il quadro economico in vista del quale si è decisa l'abolizione degli importi compensativi.

Non intendiamo beninteso mettere in dubbio la necessità o l'opportunità dell' eliminazione, effettuata dalla Commissione, degli importi compensativi nel settore dei prodotti di cui trattasi, dal momento che la quasi totalità del raccolto della campagna in corso di origine comunitaria era già almeno virtualmente uscito dal giro del commercio, e anche tenuto conto del carattere deficitario del mercato comune in questo settore. Il nostro problema è semplicemente quello di vedere se possa essere fonte di responsabilità un'abrogazione pura e semplice che venga a colpire (senza che ciò sia necessario per il conseguimento dello scopo perseguito dal provvedimento d'abrogazione) anche quella porzione di produzione comunitaria che, pure essendo virtualmente uscita dal giro commerciale per aver fatto oggetto di impegni contrattuali e di fissazione anticipata delle restituzioni all'esportazione (e che come tale era stata tenuta in conto dalla Commissione per stabilire l'opportunità o necessità dell'abrogazione degli importi compensativi monetari), non aveva ancora potuto effettivamente beneficiare del versamento di tali importi, dato che l'esportazione non si era ancora realizzata.

Il difetto di coerenza, che ciò comporta nel provvedimento d'abrogazione, fra le considerazioni che l'hanno determinato e l'assenza di misure transitorie intese a far salve le aspettative degli esportatori che avevano ottenuto la fissazione anticipata della restituzione all'esportazione, potrà valere a fondare la responsabilità extracontrattuale della Comunità nei riguardi della ricorrente?

Conformemente alla costante vostra giurisprudenza, la risposta potrebbe essere positiva soltanto se in tale comportamento si dovesse ravvisare una violazione particolarmente qualificata di un principio superiore di diritto inteso a tutelare i singoli.

Assume qui particolare rilievo il carattere eccezionale del meccanismo degli importi compensativi monetari che, di per sé, costituisce una deroga al regime dei prezzi unici nella Comunità e che si giustifica quindi solo nella misura strettamente necessaria a evitare quelle difficoltà che si sono sopra indicate.

In quest'ambito, dunque, l'assenza di misure transitorie atte a soddisfare interessi del genere di quelli fatti valere dalla ricorrente la cui tutela, come si è visto, non costituisce oggetto specifico del sistema degli importi compensativi, non pare atta a violare il principio generale della proporzionalità.

La mancata tutela di una mera aspettativa fondata su un regime eccezionale siffatto non potrebbe dunque di per sé dar luogo a un illecito costitutivo di responsabilità. Anche nell'ipotesi in cui il logico contrasto fra tale assenza di tutela e la ragione che ha determinato il provvedimento lesivo potesse dar luogo a un vizio di legittimità dell'atto stesso, in assenza della violazione di un principio superiore di diritto volto a tutelare i singoli, non sarebbe comunque possibile ravvisare la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

La distinzione fra l'illegittimità di un atto e la sua attitudine a impegnare la responsabilità extracontrattuale del suo autore va mantenuta rigorosamente nell' ordinamento comunitario nel senso, già indicato dalla Corte, che non qualsiasi illegittimità può esser fonte di responsabilità. Altrimenti, la possibilità riconosciuta ai privati di agire davanti a questa Corte per chiedere, a titolo di risarcimento del danno a loro risultante da un regolamento comunitario, un risultato corrispondente in pratica a quello che essi conseguirebbero dall'annullamento dell'atto stesso, finirebbe in effetti per consentire ai singoli di eludere le rigorose limitazioni di ordine pubblico che l'ar-

ticolo 173 del trattato pone al ricorso dei privati contro atti di carattere regolamentare.

Un vizio logico di un provvedimento di portata generale, quale si è sopra ravvisato nel provvedimento d'abrogazione pura e semplice degli importi compensativi nel settore dei prodotti considerati, anche se in ipotesi suscettibile d'infirmarne la validità, non costituisce violazione di un principio superiore di un diritto da cui derivi anche una specifica tutela delle posizioni individuali.

La domanda di risarcimento dell'impresa ricorrente non può dunque riconoscersi fondata.

Pertanto il ricorso va respinto. Le spese processuali saranno sopportate dalla ricorrente.