CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 14 NOVEMBRE 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

nella presente causa, la ricorrente (Kommanditgesellschaft in Firma Hans-Otto Wagner GmbH Agrarhandel, di Bad Homburg, che chiamerò in prosieguo «la Wagner»), la cui attività consiste fra l'altro — come vi è noto da cause precedenti — nel commercio dello zucchero, agisce contro la Commissione per risarcimento di danni ai sensi degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato.

Quanto al contesto in cui è sorta la controversia, mi sembra superfluo ricordarvi il procedimento per la fissazione di restituzioni all'esportazione di zucchero bianco mediante gara, sostanzialmente disciplinato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 2101/75.

L'11 marzo 1976, la Wagner otteneva dall'ente federale tedesco per l'organizzazione dei mercati agricoli («Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung», in prosieguo «BALM»), a norma dell'art. 11 del suddetto regolamento, una dichiarazione d'aggiudicazione relativa all'offerta da essa presentata per l'esportazione di 500 tonnellate di zucchero bianco. Ai sensi dell'art. 12, lett. b), del regolamento, la Wagner era indi tenuta a chiedere una licenza d'esportazione per detto quantitativo di zucchero. Ciò implicava, naturalmente, che la Wagner costituisse una cauzione per garantire che l'esportazione coperta dalla licenza sarebbe stata effettuata (cfr. art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 3330/74, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero). In effetti, la licenza veniva rilasciata alla Wagner il 18 marzo 1976 (allegato 2 del ricorso).

Nel frattempo, il 15 marzo 1976, il Consiglio aveva adottato il regolamento (CEE) n. 557/76, recante modifica dei tassi rappresentativi («tassi verdi») delle monete degli Stati membri, compreso quello del marco tedesco. Per lo zucchero, i nuovi tassi rappresentativi dovevano essere applicati a decorrere dall'inizio della nuova stagione commerciale, cioè dal 1° luglio 1976. Ai sensi dell'art. 5 del suddetto testo, dovevano applicarsi le disposizioni del regolamento (CEE) n. 1134/68, relative alla modifica del rapporto tra la parità della moneta di uno Stato membro e il valore dell'unità di conto, ma l'art. 4, n. 1, ultimo comma, «soltanto nella misura in cui l'applicazione dei nuovi tassi rappresentativi [costituisse] un pregiudizio per l'interessato». Questo comma, per quanto ha rilevanza nella fattispecie, attribuiva all'interessato che avesse ottenuto la fissazione anticipata di una restituzione all'esportazione il diritto di ottenere, «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».

L'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione 15 marzo 1976, n. 571, «che stabilisce delle modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 557/76 del Consiglio», precisava che, nel settore dello zucchero, la data a partire dalla quale gli interessati avrebbero potuto chiedere l'annullamento dei titoli di cui

1 — Traduzione dall'inglese.

all'art. 4, n. 1, ultimo comma, del regolamento n. 1134/68 era quella del 1° luglio 1976. Esso stabiliva inoltre che le disposizioni del suddetto ultimo comma dovevano applicarsi «soltanto alle fissazioni anticipate e ai relativi certificati o titoli rilasciati anteriormente al 15 marzo 1976». È pacifico che questa formula è stata sempre interpretata dalla Commissione e dalle competenti autorità degli Stati membri (compreso il BALM) in modo da estenderla alle licenze d'esportazione rilasciate dopo il 15 marzo 1976 agli interessati le cui offerte fossero state accettate prima di tale data nell'ambito di procedimenti per la fissazione delle restituzioni all'esportazione di zucchero mediante gara, dato che l'accettazione dell'offerta rendeva necessario e automatico il rilascio della relativa licenza d'esportazione.

La Wagner ha dichiarato che, dopo aver ottenuto la licenza datata 18 marzo 1976, essa aveva deciso di non utilizzarla, ma di attendere invece il 1° luglio 1976 per chiederne l'annullamento.

Tuttavia, il 22 giugno 1976, il Consiglio emanava il regolamento (CEE) n. 1451/76, nel cui preambolo, previo riferimento alle disposizioni dei regolamenti nn. 557/76 e 1134/68, in forza dei quali l'interessato aveva il diritto di ottenere l'annullamento di documenti relativi alla prefissazione qualora subisse un pregiudizio derivante dalla fissazione dei nuovi tassi rappresentativi, si considerava che:

«... l'esercizio massiccio di tale diritto può costituire in taluni casi un ostacolo serio alla corretta gestione comunitaria di un determinato mercato agricolo; ... in tali condizioni, è opportuno prevedere che il diritto in causa possa essere sostituito con un altro consistente nella compensazione del pregiudizio subito».

Nella parte normativa del suddetto regolamento, all'art. 5 del regolamento n. 557/76 si aggiungeva un nuovo comma inteso a precisare che poteva essere previsto che tale pregiudizio venisse «compensato da apposita misura» e che, in tal caso, non avrebbero trovato applicazione le disposizioni relative all'annullamento.

Il 30 giugno 1976, la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 1579/76, recante modalità di attuazione del regolamento n. 1451/76 e nel cui preambolo si considerava fra l'altro che:

«... nel settore dello zucchero, il ricorso massiccio al diritto di annullamento per i titoli di esportazione rilasciati in base alle gare parziali svoltesi a norma del regolamento (CEE) n. 2101/75 ... rischia di costituire un serio ostacolo alla buona gestione comunitaria di tale settore; ... per evitare un tale rischio è necessario prevedere simultaneamente la non applicazione del diritto di annullamento e la compensazione appropriata dello svantaggio così subito, nonché prevedere le condizioni in cui tale compensazione è concessa».

L'art. 1 del regolamento stabiliva:

— al n. 1, che la compensazione, come fissata nell'allegato, «è concessa per i quantitativi di zucchero bianco per i quali le formalità doganali d'esportazione sono espletate a decorrere dal 1° luglio 1976 in virtù delle gare parziali svoltesi a norma del regolamento (CEE) n. 2101/75 e per i quali un titolo di esportazione è stato rilasciato anteriormente al 15 marzo 1976», e

— al n. 2, che «per i titoli d'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, la compensazione fissata per la Repubblica federale di Germania risultava pari a 3,21 DM per 100 kg di zucchero bianco.

Nel corso del procedimento è stato dichiarato che, anche in tal caso, il riferimento alle licenze d'esportazione rilasciate «anteriormente al 15 marzo 1976» è stato interpretato da tutti gli interessati come estendentesi alle licenze rilasciate dopo tale data in relazione ad offerte accettate prima di tale data.

L'art. 2 del regolamento stabiliva che questo sarebbe entrato in vigore il 1° luglio 1976 e il regolamento veniva pubblicato in un numero della Gazzetta ufficiale recante la data del 1° luglio 1976. Tuttavia, senza che, a quell'epoca, la Wagner, il BALM e perfino la Commissione ne fossero a conoscenza, l'effettiva pubblicazione di detto numero della Gazzetta ufficiale veniva ritardata fino al 2 luglio 1976 a causa di uno sciopero dell'Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee. Questa circostanza è stata messa in luce durante la trattazione, dinanzi a questa Corte, della causa 88/76 *(Société pour l'Exportation des Sucres c/ Commissione,* Racc. 1977, pag. 709). La Corte dichiarava, allora, che il regolamento era conseguentemente entrato in vigore solo il 2 luglio 1976 e non si applicava, perciò, ad una domanda presentata il 1° luglio 1976 per l'annullamento di una licenza d'esportazione.

Il 29 giugno 1976 la Wagner inviava un telex alla «Einfuhr- und Vorratsstelle für Zucker und Rohtabak» (poi sostituita dal BALM) per protestare contro la modifica apportata al regolamento n. 557/76 col regolamento n. 1451/76, le cui «disposizioni retroattive», diceva la Wagner, le recavano danno e sembravano contrastanti col «principio dell'affidamento». La Wagner chiedeva: 1) che le venissero date precisazioni circa la compensazione che avrebbe ricevuto; 2) che venisse prorogato il termine di validità della sua licenza d'esportazione (che sarebbe scaduto il 30 agosto 1976, e 3) che le venissero comunicate le considerazioni («Gesichtspunkten»), diverse da quelle di semplice opportunismo, che avevano portato all'adozione del regolamento n. 1451/76; essa chiedeva inoltre se questo regolamento si applicasse a tutti i prodotti sottoposti ad una organizzazione comune di mercato. Nello stesso telex la Wagner dichiarava che, dalla fine di marzo 1976, essa aveva contato sulla possibilità di chiedere l'annullamento, mentre ormai si vedeva costretta a mettere in bilancio l'utilizzazione della licenza. (Una copia del telex costituisce l'allegato 3 del ricorso).

Il 1° luglio 1976 la Wagner faceva pervenire al BALM una lettera a mano, in cui chiedeva l'annullamento della licenza e lo svincolo della relativa cauzione (allegato 4 del ricorso).

Il 5 luglio 1976 il BALM scriveva alla Wagner per confermare una comunicazione telefonica del 2 luglio 1976 e per rispondere sia al telex 29 giugno 1976 sia alla lettera 1° luglio 1976 della Wagner (allegato 5 del ricorso). Il BALM dichiarava di aver trasmesso alla Commissione, lo stesso giorno 29 giugno 1976, il telex recante questa data, e di aver chiesto che il suo contenuto venisse discusso nella riunione del Comitato di gestione «zucchero» fissata per il 30 giugno 1976. Tale discussione aveva avuto luogo e, alla luce della stessa, il BALM: 1) respingeva la domanda della Wagner relativa alla proroga del termine di validità della licenza; 2) respingeva la sua domanda di annullamento della licenza, e 3) dichiarava che, benché il regolamento n. 1451/76 dovesse applicarsi a tutte le organizzazioni comuni di mercato, era solo per il settore dello zucchero che la Commissione aveva già dato attuazione alle disposizioni dello stesso.

La Wagner non si valeva della facoltà, offertale dal diritto tedesco, d'impugnare il rifiuto opposto dal BALM alla sua domanda di annullamento della licenza. Ci è stato spiegato, da parte dell'interessata, che i rischi connessi a tale impugnazione erano stati ritenuti troppo gravi, in particolare perché, in caso di insuccesso, la cauzione costituita per l'esportazione sarebbe stata incamerata.

La Wagner decideva perciò di utilizzare la licenza, il che significava, necessariamente, ch'essa avrebbe subito una perdita. Nel 1976 i prezzi dello zucchero, sul mercato mondiale, erano inferiori a quelli comunitari e tendevano al ribasso. Inoltre, il 1° luglio 1976, il prezzo d'intervento comunitario era stato aumentato. La tendenza al ribasso, per i prezzi del mercato mondiale, non era continua. Secondo statistiche prodotte in causa dalla Commissione (allegato II del controricorso) e la cui esattezza non è stata contestata dalla Wagner, il prezzo del mercato mondiale, espresso in DM per 100 kg, mostrava il seguente andamento:

— Marzo 1976: 96,08 DM
— Aprile 1976: 86,97 DM
— Maggio 1976: 88,74 DM
— Giugno 1976: 88,54 DM
— Luglio 1976: 94,34 DM
— Agosto 1976: 82,46 DM
— Settembre 1976: 71,77 DM

Perciò, l'esportare, dopo il 1° luglio 1976, zucchero acquistato ai prezzi comunitari allora vigenti, con una restituzione fissata nel marzo 1976, doveva quasi inevitabilmente costituire un'operazione in perdita.

Sono forse queste caratteristiche del mercato che spiegano la decisione adottata dalla Wagner, a fine marzo del 1976, nel senso di non far uso della licenza e di aspettare il 1° luglio 1976 per chiederne l'annullamento. È molto probabile che la Wagner, al momento di presentare la propria offerta, ai primi di marzo del 1976, abbia valutato male il futuro andamento del mercato dello zucchero, e ch'essa abbia visto nel regolamento n. 557/76 una possibilità di sfuggire alle necessarie conseguenze dell'accettazione della sua offerta.

L'effettiva entità della perdita subita dalla Wagner, e anche il metodo secondo cui tale perdita dovrebbe essere calcolata, sono oggetto di contesa fra le parti.

Il presente procedimento è stato promosso dalla Wagner il 24 gennaio 1979. Nel ricorso essa sostiene che la Commissione è tenuta a risarcirle il danno, essendo questo dovuto al comportamento della Commissione stessa; che dalla pronunzia della Corte nella causa 88/76 risulta che il regolamento n. 1579/76 non si applica alle domande di annullamento di licenza presentate il 1° luglio 1976; che il provvedimento del BALM 5 luglio 1976, con cui veniva respinta la sua domanda d'annullamento, è perciò illegittimo; che tale provvedimento è stato determinato dalla Commissione in quanto si basava sul regolamento n. 1579/76, che è un atto della Commissione, e in quanto quest'ultima, la quale sapeva o avrebbe dovuto sapere che il regolamento n. 1579/76 entrava in vigore solo il 2 luglio 1976, non aveva tempestivamente informato di tale circostanza le competenti autorità nazionali, e in particolare il BALM.

Nel ricorso, la Wagner calcola nel seguente modo la perdita subita. Essa dichiara di aver utilizzato la licenza in questione per coprire, fino a concorrenza di 475 tonnellate, esportazioni effettuate in adempimento di un contratto del 19

agosto 1976 per la vendita di 525 tonnellate di zucchero cristallino raffinato tedesco ad un'impresa svizzera (allegato 6 del ricorso). Per le rimanenti 50 tonnellate che costituivano oggetto dello stesso contratto, essa aveva usato un'altra licenza d'esportazione, estranea al presente procedimento. Il totale delle somme percepite per la vendita delle suddette 475 tonnellate, nonché delle restituzioni all'esportazione e degli importi compensativi monetari riscossi dalla Wagner per tale quantitativo (compreso un importo supplementare versatole in seguito alla sentenza di questa Corte nella causa 108/77, *Wagner c/ HZA Hamburg-Jonas,* Racc. 1978, pag. 1187), ammontava a 517 144,38 DM. La Wagner ha precisato che le 475 tonnellate provenivano da una partita di zucchero da essa acquistata presso la ditta Süddeutsche Zucker AG, come risulta da una fattura del settembre 1979 (allegato 11 del ricorso). Aggiungendo al prezzo dello zucchero talune spese sostenute per l'adempimento del contratto, la Wagner è giunta a determinare una spesa totale di 580 990 DM. La perdita sarebbe quindi stata pari a 63 845,62 DM (DM 580 990 — DM 517 144,38). Questa perdita, sostiene la Wagner, avrebbe potuto essere evitata se la licenza d'esportazione fosse stata annullata, come da essa richiesto il 1° luglio 1976. Essa pretende quindi dalla Commissione il versamento della suddetta somma, più gli interessi.

Come ho accennato, la Commissione non è d'accordo con la Wagner quanto alla liquidazione della perdita. La Corte ha invitato le parti a limitare le proprie osservazioni, in udienza, al problema della responsabilità, prescindendo da ogni questione relativa al calcolo.

Rispondendo ad una domanda rivoltale dalla Corte, la Wagner ha ammesso di aver percepito la compensazione di 3,21 DM il q.le, contemplata dal regolamento n. 1579/76. All'ulteriore domanda della Corte, che chiedeva se tale compensazione non fosse stata sufficiente a neutralizzare il pregiudizio derivante dalla modifica del tasso rappresentativo del DM, la Wagner ha risposto che la domanda non era pertinente, in quanto il ricorso era basato sul fatto ch'essa aveva contato di poter esercitare il diritto di annullamento della licenza, e non avrebbe subito alcun pregiudizio se il BALM non avesse respinto la relativa domanda. La Commissione, da parte sua, ha dichiarato che, tenuto conto del metodo di calcolo della compensazione, i 3,21 DM il q.le erano più che sufficienti a neutralizzare qualsiasi pregiudizio derivante dalla modifica del tasso rappresentativo del DM.

A mio avviso, la chiave per risolvere la controversia si trova proprio nella questione che la Wagner ha dichiarato di considerare irrilevante. È chiaro che le disposizioni dei regolamenti n. 557/76 e n. 571/76 (nella loro versione originale), attribuendo al titolare di una licenza d'esportazione il diritto di chiederne l'annullamento, nel caso dello zucchero dopo il 1° luglio 1976, avevano l'unico scopo di tutelare l'interessato contro qualsiasi pregiudizio ch'egli potesse subire, dopo tale data, in ragione della modifica dei tassi rappresentativi delle monete degli Stati membri. Dette disposizioni non erano intese ad attribuire al titolare di una licenza il diritto di optare, dopo tale data, per l'annullamento del titolo, qualora lo ritenesse vantaggioso per altre ragioni. Ciò è stato già sottolineato dall'avvocato generale Reischl nella causa 88/76 (cfr. Racc. 1977, pagg. 733-735) e, ancor più chiaramente, dalla

Corte stessa nella causa 112/77 *(Töpfer c/ Commissione,* Racc. 1978, pag. 1019; punti 11-13 della motivazione della sentenza). Conseguentemente, a mio avviso, non essendovi alcun motivo di dubitare del fatto che la compensazione di 3,21 DM il q.le ricevuta dalla Wagner fosse quanto meno sufficiente a neutralizzare qualsiasi pregiudizio che l'impresa potesse aver subito a causa della modifica del tasso rappresentativo del DM, non esiste assolutamente alcuna ragione (neppure ammettendo la liquidazione fatta dalla Wagner della propria perdita) di ritenere che la Commissione debba risarcire tale perdita, la quale può dipendere unicamente da fattori diversi dalla modifica del tasso rappresentativo del DM.

Tale essendo il mio punto di vista sulla presente causa, non ritengo, Signori, di dover abusare del vostro tempo per discutere gli argomenti addotti dalla Commissione a propria difesa, come l'irricevibilità del ricorso, la mancanza di qualsiasi illecito da parte della Commissione, ed il fatto che la vera causa della perdita subita dalla Wagner non risiederebbe nel comportamento della Commissione, bensì nella rinuncia della stessa Wagner ad impugnare il provvedimento del BALM dinanzi ai giudici tedeschi. Tuttavia, ciò non vuol dire ch'io condivida necessariamente, su ciascuno di questi punti, le tesi della Commissione.

Nella replica, la Wagner ha dedotto un mezzo nuovo, sostenendo che il regolamento n. 1579/76 è invalido in quanto abolisce diritti quesiti. La Commissione ha eccepito — giustamente, a mio avviso — che, ai sensi dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura della Corte, un tal mezzo è inammissibile. Comunque, le deduzioni della Wagner sono non soltanto in flagrante contrasto con quanto affermato dall'avvocato generale Reischl nella causa 88/76 e dalla Corte nella causa 112/77, ma altresì irrilevanti, poiché, come dichiarato nella sentenza 88/76, il regolamento n. 1579/76 non si applicava alle domande di annullamento di licenza presentate il 1° luglio 1976.

Concludendo, sono del parere che il ricorso debba essere respinto, con condanna della ricorrente alle spese del giudizio.