2° La ricorrente è condannata alle spese.

Mackenzie Stuart Galmot

Due Everling Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 12 aprile 1984.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della quinta sezione

Y. Galmot

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 14 MARZO 1984

Signor presidente,
signori giudici,

1. Siete chiamati a pronunciarvi su una domanda di risarcimento dei danni proposta contro il Consiglio e la Commissione da un'impresa francese che opera nel mercato internazionale dei cereali. All'origine della lite è un regolamento della Commissione che congelò temporaneamente gli importi compensativi monetari (ICM) nonostante la lira si fosse svalutata: secondo l'attrice, questo congelamento si risolse in una perdita economica perché alla riduzione dei prezzi determinata dalla svalutazione non si accompagnò un aumento proporzionale degli ICM. Il tema propostovi sta dunque nello stabilire se o in quali limiti la Commissione possa congelare gli ICM quando le parità di cambio sono soggette a variazioni che, di norma, comportano il loro tempestivo adeguamento.

La società a responsabilità limitata Unifrex, con sede in Francia, esporta verso l'Italia prodotti agricoli e in particolare cereali. Nei contratti che stipula con gli operatori italiani i prezzi di tali merci sono pattuiti in lire. Alla Unifrex gli ICM sono versati direttamente dall'Onic, il competente organismo francese. È infatti previsto (articolo 2 bis regolamento 12 maggio 1971, n. 974, modificato con regolamento 30 aprile 1973,

n. 1112) che, quando un prodotto viene esportato da uno stato membro in un secondo stato tenuto a corrispondere gli ICM all'importazione, lo stato esportatore può, d'intesa con l'altro, pagare le somme da questo dovute.

Orbene, il 23 marzo 1981 ebbe luogo, nell'ambito del sistema monetario europeo, un aggiustamento delle parità per cui la lira si svalutò del 6 % rispetto alle altre monete. La svalutazione si riflettè sui contratti in corso fra la Unifrex e gli importatori italiani comportando una riduzione in termini reali dei corrispettivi spettanti alla prima. Il meccanismo comunitario che permette di ovviare a questi inconvenienti è dato dagli ICM, nel senso che alla svalutazione di una moneta deve seguire un aumento equivalente degli importi versati ai venditori dal paese d'esportazione. Col regolamento 27 marzo 1981, n. 801, tuttavia, la Commissione congelò gli ICM per il periodo 23 marzo - 5 aprile 1981; onde, rispetto a tale periodo, la Unifrex ricevette prezzi più bassi e ICM inidonei, perché non modificati, a compensare la diminuzione dei primi.

Con ricorso 21 ottobre 1982, la Unifrex citò davanti a questa Corte la Commissione e il Consiglio, chiedendo che fossero condannati a risarcirle i danni subiti per effetto del congelamento degli ICM. A suo avviso, infatti, la relativa misura è illegittima per aver violato le disposizioni che disciplinano gli ICM, il principio del legittimo affidamento e il divieto di discriminanzione.

2. Esaminiamo anzitutto le norme comunitarie che si riferiscono al nostro caso. La fonte principale è il regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a misure congiunturali da assumere in agricoltura dopo l'allargamento temporaneo dei margini di fluttuazione di talune monete. L'articolo 2 stabilisce che, rispetto ai prodotti per cui sono previste misure d'intervento, l'entità degli ICM si determina applicando ai prezzi un certo valore percentuale. Per gli stati le cui monete dispongono di una forchetta superiore al 2,25 %, tale valore è eguale alla media delle percentuali che rappresentano la differenza fra due parametri:

a) il rapporto fra il tasso di conversione usato nella politica agricola comune per la moneta dello stato in questione e la parità ufficiale di ciascuna delle monete degli altri stati che fluttuano entro il 2,25 %;

b) la quotazione di cambio (in contanti) relativa alla moneta dello stesso stato in rapporto a ciascuna delle monete fluttuanti entro il limite anzidetto.

La norma che più c'interessa è però contenuta nell'articolo 3. Essa prescrive che, se la differenza considerata nell'articolo 2 si scosta di almeno un punto dalla percentuale assunta come dato di riferimento per la determinazione degli ICM, questi sono modificati dalla Commissione in rapporto alla variazione della differenza. Infine, l'articolo 6 dispone (paragrafo 1) che la Commissione stabilisce le modalità di applicazione del regolamento secondo la procedura prevista da un'altra fonte: il regolamento del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, riguardante l'organizzazione comune dei

mercati nel settore cerealicolo. Di tali modalità fa parte la determinazione degli ICM quando, come s'è visto, la differenza fra i parametri di cui all'articolo 2 si spinge oltre certi valori (paragrafo 2).

Conviene aggiungere che l'avvento dello SME non ha sostanzialmente alterato il congegno degli ICM. Com'è noto, lo SME si risolve nell'impegno degli stati membri che vi partecipano di mantenere le rispettive monete entro margini di fluttuazione ridotti: il 2,25 % in generale e, nel caso dell'Italia, il 6 %. Per l'Italia, che fruisce di una forchetta più ampia, per il Regno Unito e per la Grecia, che sono estranei allo SME, gli ICM vengono modificati abbastanza regolarmente in funzione dei corsi delle monete sul mercato dei cambi. Il periodo di riferimento, rispetto a cui le fluttuazioni della lira, della sterlina e della dracma sono prese in considerazione per derivarne le modifiche degli ICM, è fissato dal regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380; il suo articolo 2 stabilisce che esso è di una settimana e comprende i giorni «dal mercoledì al martedì della settimana successiva».

3. Secondo la Commissione, il ricorso è irrecevibile per avere l'attrice ignorato la regola che impone il previo esaurimento delle vie interne. L'Unifrex — essa afferma — avrebbe dovuto:

a) chiedere alle giurisdizioni amministrative francesi di annullare la decisione in base a cui l'Onic le corrispose ICM inalterati nonostante la svalutazione della lira;

b) nel quadro di tale giudizio, provocare il vostro intervento sollevando la questione di legittimità comunitaria del regolamento che congelò gli importi.

Ma l'attrice non lo ha fatto e ciò esclude la ricevibilità della domanda di danni che vi ha presentato *omisso medio.*

Non condivido questa tesi. Per essere un passaggio obbligato rispetto all'azione di danni davanti alla nostra Corte, il mezzo interno — mi sembra — deve offrire alla parte le stesse *chances* di ottenere il risultato economico che può assicurarle il ricorso agli articoli 178 e 215 del trattato. Se non le offre, il suo mancato esperimento non è certo d'ostacolo all'azione comunitaria. Dico di più: a riconoscergli la portata dalla Commissione, il principio che vuole anzitutto esauriti i ricorsi interni finirebbe col comprimere un altro e ben più solenne principio: quello che legittima a perseguire in giudizio la tutela dei propri diritti. Per sua natura, infatti, l'azione avente ad oggetto l'annullamento di un atto amministrativo che, a parere della Commissione, gli interessati dovrebbero esercitare davanti al giudice nazionale non porta a un risultato di ristoro dei danni.

La giurisprudenza della Corte conferma questo argomento. Nella pronuncia 17 dicembre 1981, cause 197-200, 243, 245 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/ Consiglio e Commissione (Racc. 1981, pag. 3211), affermaste esplicitamente che la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni opera ad una condizione: i ricorrenti devono poter tutelare dinanzi ai

giudici nazionali la medesima situazione che è loro dato far valere a cospetto del giudice comunitario (cfr. punto 9).

Anche il Consiglio nega che il ricorso sia ricevibile. Lo fa però sotto un diverso profilo, osservando che l'atto introduttivo non indica con sufficiente chiarezza l'oggetto della lite e non espone sommariamente i mezzi invocati: tali lacune comporterebbero la violazione, sanzionata dalla irrecevibilità, dell'articolo 38, paragrafo 1, regolamento di procedura.

Ma questa eccezione non è più fondata dell'altra. Ricordo che, secondo la vostra giurisprudenza, le eventuali carenze del ricorso danno luogo ad irricevibilità solo quando siano tali da impedire alla controparte di difendere i propri interessi e alla Corte di esercitare il proprio controllo (vedi sentenza 14. 5. 1975, causa 74/74, CNTA, Racc. 1975, pag. 533, punto 4/5). Ora, se non altro per l'ampia esposizione dei fatti che contiene, il ricorso *de quo* ha sicuramente permesso al Consiglio di difendersi con efficacia. Basti considerare che nella memoria di risposta l'istituzione convenuta ha contestato espressamente l'addebito — mossole in modo non cristallino, ma neppure ambiguo o insufficiente — di non aver adottato le misure necessarie ad adeguare gli ICM alla svalutazione della lira. Manca dunque la condizione da voi pretesa per ritenere inadempiuti i requisiti di cui all'articolo 38, paragrafo 1.

4. Vengo al merito. L'Unifrex rimprovera alla Comunità il mancato tempestivo adeguamento degli ICM alla svalutazione subita dalla lira il 23 marzo 1981. In particolare, la Commissione sarebbe responsabile di averli ingiustificatamente congelati dal 23 marzo al 5 aprile 1981 e il Consiglio di non avere preso le misure necessarie a impedire che essi fossero corretti con queste due settimane di ritardo. Il *facere* della Commissione e il *non facere* del Consiglio sarebbero illeciti sotto tre profili: contrasterebbero col regolamento di base n. 974/71; violerebbero i principi del legittimo affidamento e del divieto di discriminazioni.

Come già sappiamo, l'articolo 3 del citato regolamento dispone che, se la differenza tra i parametri indicati nell'articolo 2 «si scosta di almeno un punto dalla percentuale considerata per la determinazione precedente», gli ICM sono modificati in funzione di tale scarto. Secondo l'attrice, questa norma impone alla Commissione un vero e proprio obbligo di adeguare gli ICM quando alcune monete (lira, sterlina, dracma) si svalutino al di là di un certo limite. Nella specie, la Commissione non adempì quest'obbligo e il Consiglio non intervenne per garantirne la tempestiva esecuzione. Entrambi i comportamenti sono dunque in contrasto con l'articolo 3 e danno luogo a responsabilità extracontrattuale della Comunità per il pregiudizio che recarono all'impresa.

Questa tesi non mi persuade. Non credo cioè che dall'articolo 3 scaturisca per la Commissione un autentico obbligo; o almeno un obbligo che la privi di ogni discrezionalità nel decidere gli aggiornamenti degli ICM in rapporto alle variazioni delle parità. Militano in tal senso

numerosi elementi e anzitutto la lettera del disposto. La sua parte centrale reca la formula «la Commissione modifica gli importi». Come si noterà, essa non contiene parole che evochino direttamente l'idea di obbligo (nel testo francese ha addirittura forma passiva — «les montants ... sont modifiés par la Commission» — e fa dunque pensare a un'attribuzione di potere), quel che più conta, non fissa alcun termine per la messa in atto delle modifiche.

In terzo luogo, rilevano le finalità del regolamento n. 974. Si leggano i suoi considerando e in particolare il quarto: gli adeguamenti degli ICM vi sono profilati come misure intese a impedire che le fluttuazioni monetarie compromettano il sistema comune d'intervento e generino movimenti irregolari di prezzi tali da pregiudicare «lo sviluppo normale della congiuntura nel settore agricolo». Se ne arguisce che quando le variazioni dei corsi non provocano effetti del genere, ad esempio per il loro carattere temporaneo, manca il presupposto dell'intervento sugli ICM e prevalgono ragioni che impongono di astenersene. In detti casi, infatti, piuttosto che assicurare lo sviluppo normale della congiuntura, l'immediata correzione degli importi potrebbe suscitare movimenti speculativi e distorsioni dei flussi commerciali.

C'è poi la prassi. Se in materia vigesse un assoluto automatismo, se cioè la Commissione dovesse adeguare gli ICM alle variazioni nei corsi delle monete che fluttuano oltre il 2,25 % senza margini di apprezzamento, le modifiche avrebbero effetto retroattivo. Al contrario, la Commissione afferma — né sul punto la Unifrex la contraddice — che a tali modifiche essa provvede di regola con effetto dal lunedì della settimana successiva a quella in cui si è avuta una svalutazione importante secondo l'articolo 3, e spiega che questo intervallo le serve per raccogliere gli elementi necessari alle proprie decisioni. Almeno di fatto, dunque, la discrezionalità sussiste. Aggiungo che, a tener conto di tale dato, non si può parlare di un ritardo dal 23 marzo al 5 aprile. In base ai tempi ordinari, infatti, l'aumento degli importi avrebbe dovuto cominciare a decorrere solo dal 30 marzo, e, da due settimane, l'inadempienza che l'Unifrex lamenta si ridurrebbe a sei giorni.

Ancora una volta, la giurisprudenza della Corte conforta la mia tesi. Le sentenze in cui avete ammesso che la Commissione può lecitamente congelare gli ICM sono più d'una. Ricordo in particolare quella del 14 dicembre 1978, causa 35/78, Schouten, Racc. 1978, pag. 2543: vi riconosceste che l'articolo 3 del regolamento n. 974 è interpretabile «nel senso che i tassi di cambio da prendere in considerazione per stabilire il divario ...» a cui la norma dà rilievo per la modifica degli importi, vanno «valutati in base a criteri economicamente giustificati»; onde la Commissione può non tener conto di tassi «da essa ritenuti non rappresentativi» (punto 36).

Sono persuaso che nella specie, facendo decorrere dal 6 aprile la modifica degli ICM, la Commissione abbia per l'appunto esercitato il suo potere di apprezzamento discrezionale, e che a ciò si sia indotta per evitare manovre speculative. Il 6 aprile, infatti, sarebbe stato allineato il cosiddetto tasso di cambio «verde». Supponiamo che, anziché attendere tale data, l'istituzione convenuta avesse adeguato gli importi già il 30 marzo, avremmo avuto due modifiche nel giro di una settimana, con ovvie e assai serie conseguenze per la sicurezza dei rapporti commerciali.

Anche tali censure sono infondate. Il legittimo affidamento verrebbe in considerazione perché, sulla base della prassi precedente, gli operatori erano autorizzati a contare su un costante e tempestivo adeguamento degli ICM alle variazioni delle parità relative a lira, sterlina e dracma. Si è visto sopra che le cose non stanno propriamente così. Alla tesi dell'Unifrex, comunque, si oppone la vostra giurisprudenza (vedi in particolare la pronuncia 14. 5. 1975, causa 74/74, CNTA, citata) secondo cui gli ICM non costituiscono una vera e propria garanzia di cambio e pertanto non liberano gli operatori da tutti i rischi connessi alle fluttuazioni monetarie. Abbiamo detto inoltre che la decisione di congelamento risponde a una precisa esigenza di carattere generale, e un'esigenza di tale natura prevale sugli interessi dei singoli. Anche sotto questo profilo, dunque, il legittimo affidamento non è invocabile.

5. Se ne può dedurre che il regolamento 801/81 con cui la Commissione congelò gli ICM non è viziato per violazione del regolamento di base? A me pare di sì. Si consideri in ogni caso che una semplice inosservanza di regole comunitarie non basta a determinare la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni. La vostra giurisprudenza pretende che essa sia sufficientemente caratterizzata, che riguardi principi generali e che si risolva nel disconoscimento *manifesto e grave* dei limiti a cui soggiace l'esercizio dei poteri comunitari (cfr. sentenza 25. 5. 1978, cause riunite 83 e 94/76, 4, 15 e 40/77, Bayerische HNL, Racc. 1978, pag. 1209, punto 6). Scorgere nell'inadempimento imputato alla Commissione e al Consiglio un fatto capace di mettere in giuoco l'articolo 215 del trattato CEE è dunque senz'altro da escludere. Ed è probabilmente perché consapevole di questo che, accanto alla violazione del regolamento n. 974, l'attrice prospetta l'inosservanza di due principi fondamentali: quello del legittimo affidamento e quello di non discriminazione.

Quanto al principio di eguaglianza, le istituzioni lo avrebbero anzitutto violato non applicando alla specie la clausola di equità. Prevista dal regolamento della Commissione 15 aprile 1980, n. 926, tale clausola consiste nell'esenzione in casi determinati dal pagamento degli ICM *negativi* (cioè imposti agli operatori) per «impedire un pregiudizio che si renderebbe ... inevitabile qualora l'istituzione di nuovi importi ... o il loro aumento in seguito a una misura monetaria specifica

si ripercuotesse sulle importazioni o esportazioni effettuate in esecuzione di contratti conclusi prima di detta misura» (quarto considerando). Si tratta quindi di un meccanismo che, come il congelamento controverso, mira a proteggere le correnti commerciali dalle manovre speculative, ma che, a parte ciò, opera su una situazione *toto coelo* remota da quella a cui si applica il regolamento n. 974. Aggiungo che l'esenzione dagli ICM negativi è uno strumento eccezionale e, proprio per questo, ha portata ridotta. Non si può dunque assumerla a criterio con cui valutare le scelte della Commissione in casi diversi dall'ipotesi contemplata nel regolamento n. 926.

Ma — incalza la Unifrex — col principio d'eguaglianza il congelamento degli importi contrasta anche sotto un altro aspetto: la mancata estensione agli scambi intracomunitari della possibilità di predeterminare gli ICM che il regolamento della Commissione 1° febbraio 1978, n. 243, riconosce nel caso degli scambi coi paesi terzi. È ovvio infatti che, se questa possibilità fosse loro concessa, gli operatori non subirebbero le conseguenze negative delle fluttuazioni monetarie.

Come ho detto, dissento. Gli importi sono instabili e ciò fa sì che, negli scambi coi paesi terzi, non corrispondano sempre alle relazioni monetarie su cui si fondano i contratti commerciali. Fu per rimediare a questo inconveniente che si stabilì di predeterminarli (vedi il primo considerando del regolamento n. 243); e l'accorgimento non fu esteso agli scambi intracomunitari perché il rischio di interventi speculativi è in essi molto più forte. Nell'ambito della Comunità, infatti, alla predeterminazione degli ICM gli operatori potrebbero ricorrere solo per gli eventuali vantaggi monetari che le si collegano, indipendentemente, quindi, da ogn'altro fattore economico.

Porre sullo stesso piano gli scambi intra ed extracomunitari per arguirne che le differenze riscontrabili nei rispettivi regimi equivalgono ad altrettante discriminazioni mi sembra insomma ingiustificato. Ma, anche ad ammettere che nella specie il principio d'eguaglianza sia stato trasgredito, è recisamente da escludere che la trasgressione abbia i caratteri — soprattutto l'importanza e la chiarezza — da voi richiesti perché il comportamento delle istituzioni sia tacciabile d'illiceità. Naturalmente, lo stesso dovrebbe dirsi ove ad esser ritenuto violato fosse il principio del legittimo affidamento.

6. Per tutti i rilievi che precedono, suggerisco alla Corte di rigettare la domanda proposta dalla società a responsabilità limitata Unifrex nei confronti della Commissione e del Consiglio con atto depositato il 21 ottobre 1982.

Quanto alle spese, ritengo che vadano poste per intero a carico della società attrice, risultata soccombente.