

a) Non nego che sia praticamente auspicabile che coloro che vogliono un'indennità la chiedano dapprima all'autorità comunitaria e l'art. 43 dello statuto prevede espressamente la possibilità di operare in questo senso, comunque si tratta di una facoltà e non di un obbligo.

b) Se la richiesta all'amministrazione interrompe il decorso del termine di prescrizione di cui all'art. 43 dello statuto, l'interruzione giova solo all'interessato. Nella vostra sentenza 14 luglio 1967 (Kampffmeyer) lo avete stabilito espressamente, applicando il vecchio principio secondo cui «nessuno si preclude da solo».

3. Restano le domande contro il silenzio rifiuto della Commissione opposte alle richieste di indennizzo. Le domande vanno anzitutto riclassificate. Il 3° comma dell'art. 35 del trattato CECA

contempla il silenzio-rifiuto, ma il trattato CEE non ne parla più, preferendo la nozione di carenza di cui all'art. 175.

In pratica si giunge alla stessa conclusione, ma le due nozioni sono diverse, come avete sottolineato nella sentenza «Associazione dei compositori».

L'art. 175 stabilisce che la Corte deve pronunciarsi sulla carenza di decisione e non sulla decisione negativa presentata di cui all'art. 35 del trattato CECA.

Quindi le domande vanno intese come domande di apprezzamento della carenza della Commissione.

Vista la stretta connessione tra gli artt. 173 e 175 del trattato, penso che le domande sulla carenza siano ricevibili per lo stesso motivo per cui ho proposto di accogliere le domande di annullamento contro le decisioni che rifiutavano l'indennità.

Propongo quindi di

— dichiarare ricevibili le domande, salvo quelle miranti all'annullamento della licenza d'importazione e della decisione di accertamento di detto certificato;

— dichiarare riservate le spese.

### CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 24 MAGGIO 1972<sup>1</sup>

*Signor Presidente,*

*Signori Giudici,*

Le cause odierne vanno messe in relazione con la decisione del governo francese di svalutare il franco, adottata nell'estate 1969, ed in particolare con le ripercussioni di tale atto sul sistema di organizzazione comune dei mercati agricoli, specie nel settore dei cereali.

L'11 agosto 1969, il Consiglio, constatato che la svalutazione aveva modificato dell'11,11% la parità tra il franco francese e l'unità di conto, assunta come parametro per le operazioni commerciali nell'area comunitaria, prevedendo che tale variazione avrebbe provocato un corrispondente aumento dei costi di produzione in Francia e quindi dei prezzi di vendita sul mercato interno, ha ravvisato

<sup>1</sup> — Traduzione dal francese.

l'opportunità di evitare questa brusca variazione, o quanto meno ha giudicato necessario fare in modo che i prezzi francesi potessero allinearsi gradualmente ai prezzi comunitari; tuttavia questo periodo di transizione non avrebbe dovuto turbare il normale andamento degli scambi con gli altri Stati membri o con i paesi terzi.

Con il regolamento n. 1586/69, relativo ad alcune misure di politica di congiuntura da applicare nel settore agricolo in seguito alla svalutazione del franco francese (GU 12 agosto 1969), si è stabilito (articolo 1) che i prezzi d'intervento o di acquisto che la Francia avrebbe praticato sul mercato interno, in via transitoria, sarebbero stati ridotti dell'11,11 %. Però «per quanto sia necessario compensare gli effetti delle misure...» il Consiglio ha deciso (articolo 3) che il governo francese poteva concedere sovvenzioni alle importazioni effettuate dagli Stati membri o dai paesi terzi; per contro sarebbe stato prelevato un conguaglio sulle esportazioni verso gli Stati membri o verso i paesi terzi.

In virtù dell'art. 8 dello stesso regolamento, la Commissione era incaricata di stabilire «le modalità di applicazione del presente regolamento, che possono comportare ulteriori deroghe ai regolamenti relativi alla politica agricola comune», come d'altronde stabilisce pure l'art. 26, n. 3 del regolamento del Consiglio n. 120 del 13 giugno 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

In base a queste disposizioni e seguendo questa procedura, per la campagna 1969-1970, la Commissione ha adottato un primo regolamento in materia di cereali e di riso del 22 agosto 1969 (n. 1670/69, GU 25 agosto 1969), nel cui allegato si stabiliva che la sovvenzione all'importazione di frumento tenero e di frumento segalato, della voce 10.01 A della tariffa doganale comune sarebbe stata pari a 58,49 franchi francesi la tonnellata. Per la campagna 1970-1971 un secondo regolamento della Commissione n. 1505/70 del 28 luglio 1970 (GU del 29 luglio 1970) ha stabilito l'entità della

sovvenzione in 44,43 FF/tonnellata. La differenza rispetto all'importo stabilito per il 1969 si giustifica in quanto un nuovo regolamento del Consiglio n. 1432/70, relativo all'adattamento dei prezzi d'intervento e di acquisto che la Francia avrebbe praticato, stabiliva una riduzione dell'8,44 % soltanto per gli stessi cereali.

La Compagnie d'approvisionnement, de transport et de crédit si occupa soprattutto della compravendita di frumento ed altri cereali in Francia e all'estero ed è il principale fornitore di materia prima a vari mulini francesi, tra cui i «Grands Moulins de Paris», che rappresentano uno dei più importanti acquirenti. Questa società si ritenne lesa dal provvedimento, poiché l'importo delle sovvenzioni non compensava interamente gli aumenti di prezzo conseguenti alla svalutazione del franco francese.

In un primo momento, la «Grands Moulins de Paris» promosse un ricorso dinanzi alla Corte onde ottenere l'annullamento del regolamento della Commissione n. 1670/69, in quanto detto regolamento aveva stabilito in 58,49 franchi la tonnellata l'entità della sovvenzione.

Con sentenza 16 aprile 1970, la Corte ha dichiarato irricevibile il ricorso, perché la decisione impugnata non riguardava direttamente ed individualmente la ricorrente, trattandosi di un atto regolamentare. La decisione è conforme ad un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato.

Il 16 novembre 1970 la Compagnie d'approvisionnement e i Grands Moulins de Paris presentavano alla Commissione due richieste relative ai provvedimenti adottati per la campagna 1969-1970 e per la campagna 1970-1971. Le richieste intendevano ottenere un'indennità a titolo di risarcimento del danno loro assertivamente arrecato in occasione delle importazioni di grano provenienti da paesi terzi, poiché giudicavano illegittime le decisioni che determinavano l'entità delle sovvenzioni all'importazione. Inoltre le ricorrenti chiedevano alla Commissione di annullare un certificato d'importazione rilasciato dall'Office

national interprofessionnel des céréales il 2 ottobre 1970 per l'importazione di 280 tonnellate di grano canadese, nonché la decisione di convalida di detto certificato. Essendosi protratto per oltre due mesi il silenzio della Commissione, le ricorrenti hanno presunto che le domande non fossero state accolte. Il provvedimento esplicito in questo senso veniva adottato dalla Commissione il 26 febbraio 1971. Il 16 e il 18 marzo 1971, rispettivamente, sono stati promossi dinanzi alla Corte due ricorsi tendenti a:

- 1° far annullare sia il silenzio-rifiuto che le decisioni esplicite della Commissione nei confronti delle ricorrenti;
- 2° far dichiarare che alle ricorrenti spetta l'indennità per il risarcimento del danno assertivamente subito;
- 3° infine, per quel che riguarda il ricorso 9/71, far annullare il certificato d'importazione rilasciato dall'ONIC il 2 ottobre 1970, nonché la decisione di convalida di detto certificato.

La Commissione ha eccepito l'irricevibilità dei ricorsi, quindi all'udienza del 29 giugno avete invitato le parti a presentare le loro difese solo sui punti relativi alla ricevibilità.

L'avvocato generale Alain Dutheillet de Lamothe, lo scorso 14 luglio, ha concluso ammettendo la ricevibilità dei ricorsi, ad eccezione delle domande miranti all'annullamento del certificato d'importazione, atto dell'amministrazione francese che è sottratto al vostro sindacato. Condivido pienamente questo atteggiamento, anche perché voi, in una causa molto simile, vi siete pronunciati nello stesso senso per quel che riguarda la ricevibilità (causa 5-71, Zuckerfabrik Schöppenstedt contro Consiglio delle Comunità europee, 2 dicembre 1971). È inutile dunque protrarre il nostro esame e preferisco analizzare il merito della controversia.

## Sezione I

### *Responsabilità derivante dalla violazione di una norma di diritto superiore*

Le ricorrenti chiedono che venga sancita la responsabilità extracontrattuale della

Comunità contemplata dall'art. 215, 2° comma, del trattato di Roma. In primo luogo il danno ch'esse affermano di aver subito deriverebbe dal fatto che la Commissione ha violato sia le disposizioni emanate dal Consiglio con il regolamento n. 1586/69, sia i principi stabiliti dal regolamento n. 120/67, norma fondamentale per quanto riguarda l'organizzazione comune del mercato dei cereali. Le ricorrenti si dolgono che la Commissione abbia stabilito l'entità delle sovvenzioni assumendo come base soltanto i prezzi d'intervento, mentre si sarebbe dovuto anche tener presente che i prezzi dei cereali importati erano saliti a causa della svalutazione. In udienza è stato affermato che il sistema di calcolare l'entità delle sovvenzioni in base ai prezzi d'intervento, prezzi intercomunitari, potrebbe venir accettato per le importazioni di cereali dagli Stati membri; però non è accettabile per le importazioni dai paesi terzi, per le quali sarebbe stato corretto calcolare l'importo della sovvenzione in base al prezzo d'entrata vigente per i cereali importati da paesi extracomunitari.

Questo ragionamento induce le ricorrenti ad affermare che la Commissione ha commesso un'irregolarità determinando l'importo delle sovvenzioni all'importazione per i prodotti provenienti dai paesi terzi, unicamente in funzione del prezzo d'intervento. Pur supponendo che questo criterio sia stato adottato non già per colpevole negligenza, ma semplicemente per effetto di un'errata interpretazione delle norme in vigore, simile errore di diritto comporterebbe comunque un vizio tale da implicare la responsabilità della Comunità.

Prima di analizzare il merito di quest'argomento, è necessario illustrare il quod e il quia del sistema di sovvenzioni all'esportazione: l'elemento base che ha determinato e giustificato i provvedimenti adottati dalle autorità comunitarie in questa situazione, è la svalutazione del franco francese, unilateralmente decretata dal governo di quel paese.

Che riflessi ha una tale decisione sulle esportazioni? Lo si è detto in udienza. In

sostanza la svalutazione favorisce le esportazioni e frena le importazioni, a condizione però che il mercato interno non reagisca con un brusco aumento dei prezzi, reazione che evidentemente sminuisce l'efficacia, degli sforzi del governo, se non li frustra del tutto.

D'altro canto, allorché la Francia ha deciso la svalutazione, era già in funzione il mercato agricolo comune, caratterizzato da un sistema di prezzi e di congegni di stabilizzazione manovrati unicamente dalle autorità comunitarie e completamente sottratti alla competenza delle autorità interne.

I prezzi agricoli, determinati in modo uniforme per i sei paesi, sono espressi in unità di conto (unità equivalente ad un determinato peso d'oro fino), poi tradotti in moneta nazionale in base alla parità di ciascuna di queste monete rispetto all'unità di conto.

Ciò premesso, la svalutazione del franco francese, cioè la diminuzione del suo valore in relazione all'oro, ed anche in relazione al valore dell'unità di conto, in assenza di provvedimenti di salvaguardia, sarebbe automaticamente sfociata, per gli scambi intracomunitari, nell'aumento dei prezzi comunitari calcolati in franchi francesi.

Tale conseguenza era inammissibile, poiché non solo avrebbe paralizzato gli effetti che s'intendevano perseguire con la svalutazione del franco, ma avrebbe anche seriamente intralciato il funzionamento del mercato comune agricolo.

Per questo motivo il Consiglio, nell'ambito della politica congiunturale, ha deciso di «isolare» temporaneamente il mercato francese oppure — in altri termini — di proteggerlo, mediante una diminuzione dei prezzi d'intervento su questo mercato per due campagne agricole. Così si sarebbe potuto arginare e dosare prudentemente un aumento dei prezzi che altrimenti sarebbe stato brutale ed improvviso. Simile provvedimento implicava però misure prudenziali per il commercio estero, cioè sovvenzioni all'importazione (e di riflesso conguagli all'esportazione). L'entità delle sovvenzioni e dei conguagli si doveva infine cal-

colare in funzione dell'adattamento progressivo dei *prezzi d'intervento* espresso in franchi francesi.

Come ha esposto in udienza uno dei rappresentanti della Commissione, questi sono stati gli obiettivi dell'azione delle autorità comunitarie. In che senso si può ravvisare un illecito?

Si deve stabilire anzitutto se i regolamenti della Commissione n. 1670/69 e 1505/70, che fissavano rispettivamente a 58,49 e a 44,43 franchi francesi per tonnellata l'importo della sovvenzione all'importazione di frumento tenero e di frumento segalato, erano conformi alle disposizioni del regolamento del Consiglio n. 1586/69.

È assodato a questo proposito che il Consiglio si è riferito intenzionalmente ai soli prezzi d'intervento (o di acquisto) che la Francia avrebbe dovuto corrispondere per adeguare il complesso dei provvedimenti allo scopo che ho testé ricordato. Mai il Consiglio si è richiamato ai prezzi d'entrata. Ciò non è dovuto né ad un'omissione, né ad un errore; il Consiglio ha inteso arginare soltanto le conseguenze della svalutazione *sui prezzi comuni*; ciò risulta chiaramente dai considerandi che precedono il regolamento n. 1586/69 e dal tenore dell'art. 1 dello stesso regolamento.

L'importo delle sovvenzioni all'importazione, la cui funzione era puramente equilibratrice, doveva rimanere parallelo alla percentuale in cui diminuivano mano a mano i prezzi d'intervento in Francia, ridotti dell'11,11 % dal regolamento n. 1586/69 per la campagna 1969-1970, poi dell'8,44 %, per la campagna successiva, dal regolamento n. 1432/70.

La Commissione ha dunque correttamente e irreprensibilmente applicato il regolamento del Consiglio.

Devo comunque indagare ulteriormente e stabilire, accogliendo il suggerimento delle ricorrenti, se, riferendosi solo ai prezzi di intervento, e trascurando i prezzi d'entrata, il Consiglio stesso non abbia violato una norma che egli stesso aveva emanato in precedenza, in altri termini, devo accertare se il regolamento 11 agosto 1969 non contrasti con il rego-

lamento di base n. 120/67, relativo all'organizzazione comune del mercato dei cereali.

Non mi pare: il regolamento distingue chiaramente tra regime applicabile al mercato interno della Comunità (oggetto del titolo I) e regime dell'interscambio con i paesi terzi (oggetto del titolo II). Il regime dei prezzi comunitari si fonda sul sistema di prezzi di riferimento e di prezzi d'intervento derivanti dai primi; i prezzi sono fissati dal Consiglio, su proposta della Commissione e dopo aver interpellato l'assemblea. *I prezzi di riferimento*, che si applicano al grano tenero, sono i prezzi che il Consiglio desidera vengano praticati per le transazioni all'interno del mercato comune. Si tratta di un prezzo indicativo, di orientamento.

*I prezzi d'intervento* sono invece i prezzi ai quali gli enti incaricati dagli Stati membri (in Francia, l'Office national interprofessionnel des céréales) devono acquistare i cereali offerti a determinate condizioni — quantità, qualità e ubicazione della partita. Gli stessi prezzi possono essere praticati per la vendita dei cereali così acquistati, sia sul mercato comunitario che sul mercato mondiale.

Infine la nozione di prezzo d'acquisto, nella terminologia comunitaria, non è distinta nettamente dalla nozione di prezzo d'intervento.

Al contrario, le importazioni nella Comunità di cereali in provenienza dai paesi terzi devono effettuarsi a prezzi che non pregiudicano né l'organizzazione interna, né le finalità della politica comune; a questo scopo si applicano, all'entrata nella Comunità, prelievi variabili proporzionali al *prezzo d'entrata*; il prelievo per ogni prodotto è pari alla differenza tra prezzo d'entrata e prezzo caf.

Il prezzo d'entrata, specie per quanto riguarda il grano tenero, è stabilito in rapporto al prezzo di riferimento dello stesso prodotto e deve essere determinato in modo tale che, sul mercato pilota di Duisburg, il prezzo di vendita del prodotto importato, tenuto conto delle differenze di qualità, si discosti il meno possibile dal prezzo di riferimento.

Mi pare che il Consiglio nella fattispecie, abbia avuto tre motivi per non assumere come base i prezzi d'entrata.

1° Lo scopo dell'azione era quello di evitare un aumento dei prezzi d'intervento sul mercato interno francese, il che sarebbe stata la prima conseguenza della variazione della parità del franco francese rispetto all'unità di conto. Si doveva dunque agire sui prezzi d'intervento.

2° Né disposizioni del trattato, né norme superiori di diritto, imponevano alle autorità comunitarie di provvedere a tutelare gli operatori francesi contro gli effetti della svalutazione del franco negli scambi commerciali tra la Francia e i paesi terzi. La svalutazione è un'operazione unilateralmente e sovranamente decisa da un governo nazionale e né al Consiglio, né alla Commissione spettava il compito di difendere gli importatori francesi di cereali e di assicurarli contro i rischi della svalutazione del franco, specie dal momento che la Francia ha ecceduto nella produzione dei cereali e nonostante il fatto che, com'è stato affermato in udienza, i mugnai francesi non potessero rinunciare ad importare dal Canada una qualità di grano insostituibile nei prodotti di panetteria, non vi erano ragioni, sotto il profilo del buon funzionamento del mercato agricolo comune, di «sovvenzionare» queste importazioni.

3° I provvedimenti adottati s'inseriscono, come abbiamo visto, in una politica congiunturale, cioè essi hanno la funzione di consentire di far fronte ad una situazione imprevista che potrebbe turbare il buon funzionamento del mercato comune; così stando le cose, il Consiglio era quindi pienamente legittimato a ricorrere a provvedimenti come quelli adottati, anche se essi derogavano dalle norme fondamentali stabilite dal regolamento n. 120/67 oppure avevano l'effetto di sospenderne provvisoriamente l'applicazione su determinati

punti. D'altro canto, nel regolamento 11 agosto 1969, il Consiglio ha esattamente espresso questo modo di vedere in quanto si afferma che la Commissione, nell'emanazione dei regolamenti esecutivi ch'essa è invitata ad adottare, ha facoltà d'introdurre «ulteriori deroghe» alle norme del mercato comune agricolo.

Per quanto mi riguarda, non ravviso alcun illecito nel modo in cui la Commissione ha stabilito l'importo delle sovvenzioni all'importazione dei cereali, specie poi dal momento che i regolamenti impugnati implicavano inevitabilmente scelte di politica economica e quindi la Commissione godeva di una libertà di valutazione, di un margine di discrezionalità, il che però è lungi dall'arbitrio, ciò implica semplicemente che il vostro sindacato giurisdizionale in questa materia è relativamente limitato poiché l'indole degli avvenimenti esige che le autorità comunitarie godano di una più ampia libertà d'azione.

Come avete sancito nella vostra sentenza 2 dicembre 1971 (causa 5-71 — Zuckerfabrik contro Consiglio) «perché si abbia responsabilità extracontrattuale della Comunità, è quanto meno necessario che l'atto lesivo sia illegittimo». Poiché si tratta di un atto normativo che *implica scelte di politica economica*, la responsabilità della Comunità per il pregiudizio eventualmente subito dai singoli a causa dell'atto stesso non può venire invocata in forza delle disposizioni dell'art. 215, 2° comma, del trattato, a meno che non sia evidente una grave violazione di una norma superiore di diritto che tutela i singoli.

Non mi pare che nel nostro caso vi sia stata alcuna violazione di questo genere.

## Sezione II

### *Responsabilità derivante da una violazione della norma di non discriminazione*

Le ricorrenti invocano in secondo luogo la disposizione dell'art. 40, n. 3 del trattato CEE, in virtù del quale la politica agricola comune deve «escludere qual-

siasi discriminazione tra produttori o consumatori della Comunità» e per quanto riguarda i prezzi, si precisa che «un'eventuale politica comune dei prezzi dev'essere basata su criteri comuni e su metodi di calcolo uniformi».

Questa norma, che dev'essere rispettata nell'elaborazione del diritto comunitario derivato, è soltanto l'espressione, tipica del mercato agricolo comune, del principio generale della parità di trattamento, che è uno dei fondamenti del trattato.

Le ricorrenti ravvisano la prova della violazione — a loro danno — di questo principio nei provvedimenti di salvaguardia che Consiglio e Commissione hanno emanato nel maggio 1961 a seguito di decisioni relative, esse affermano, alla parità del marco e del fiorino olandese. Assimilando queste decisioni ad una rivalutazione temporanea del marco e del fiorino, esse ritengono che gli *esportatori tedeschi e olandesi* sono venuti a trovarsi, di riflesso, in una situazione praticamente identica a quella in cui si erano trovati in precedenza gli *importatori francesi*, poiché gli effetti della rivalutazione in Germania e in Olanda sono stati compensati dal versamento di sovvenzioni all'esportazione, senza le quali i mugnai di questi paesi avrebbero potuto esportare solo a prezzi aumentati nella stessa proporzione in cui era stata rivalutata la moneta nazionale.

In virtù del regolamento n. 974/71 del 12 maggio 1971, la Commissione, investita di poteri analoghi a quelli già esercitati nel 1969 dopo la svalutazione del franco francese, con il regolamento d'esecuzione n. 1014/71, del 17 maggio, ha stabilito l'importo delle sovvenzioni all'esportazione su basi diverse, a seconda che si trattasse di esportazioni verso gli Stati membri o invece di esportazioni verso i paesi terzi.

La Compagnie d'approvisionnement e i Grands Moulins de Paris concludono che aver rifiutato nel 1969 agli importatori e ai mugnai francesi un compenso che controbilanciasse secondo lo stesso criterio le differenze di prezzo all'importazione a seconda che il prodotto fosse importato da un paese membro o da un

paese terzo, la Commissione ha tollerato, a loro detrimento, una distorsione della concorrenza e quindi ha violato il principio della parità di trattamento. Esposta in questi termini, la tesi è allettante.

In realtà, la questione è più complessa di quanto la prospettino le ricorrenti e l'analogia delle situazioni cui esse si riferiscono non risponde alla realtà.

È necessario narrare brevemente come le autorità comunitarie hanno tentato di por rimedio alle conseguenze delle decisioni che, nel maggio 1971, hanno influito sulla parità delle monete tedesca e olandese ed anche della moneta belgo-lussemburghese.

Contrariamente a quanto è stato affermato in udienza, tali decisioni non hanno modificato la parità del marco e del fiorino e nemmeno quella del franco belgo-lussemburghese. I provvedimenti avevano semplicemente lo scopo di allargare temporaneamente i margini di fluttuazione di tali monete, in modo che il corso effettivo degli scambi potesse oscillare oltre i limiti della parità ufficiale fissati dal Fondo monetario internazionale. La fluttuazione rischiava di ripercuotersi sul complesso dei meccanismi di prezzo istituiti per il mercato comune agricolo, sia relativamente agli scambi intracomunitari, che agli scambi con i paesi terzi.

Per questo motivo il Consiglio, in una risoluzione del 9 maggio 1971, relativa alla situazione monetaria, dichiarava che «nonostante l'incompatibilità — in circostanze normali — tra un sistema di cambi fluttuanti e il buon funzionamento della Comunità, si comprende come — in alcuni casi — questi paesi (Repubblica federale tedesca, Paesi Bassi e Unione belgo-lussemburghese) possono ampliare per un periodo limitato, i margini di fluttuazione dei tassi di scambio delle loro monete in rapporto alla loro parità attuale».

Il Consiglio aggiungeva che, al fine di evitare il ricorso a provvedimenti unilaterali, che avrebbero messo in pericolo la stessa economia del mercato comune agricolo, onde far fronte ad eventuali perturbazioni negli scambi di prodotti agricoli, l'istituzione che riunisce i mini-

stri degli esteri avrebbe emanato senza indugio, conformemente all'art. 103 del trattato, le misure adeguate.

Questa era la situazione: per la Francia, nel 1969, si trattava semplicemente di una svalutazione, cioè di una riduzione della parità aurea del franco francese e quindi di una riduzione della parità rispetto all'unità di conto: una variazione della parità irrevocabile, le cui conseguenze potevano, a priori e immediatamente, venir valutate; i provvedimenti di politica congiunturale adottati dal Consiglio e dalla Commissione non avevano altro scopo che quello di dare agli operatori francesi il tempo di adattarsi alle conseguenze della variazione della parità dei corsi negli scambi intracomunitari; tali provvedimenti non dovevano compensare interamente il divario che ne conseguiva per le importazioni, specie di cereali provenienti dai paesi terzi, dall'aumento dei prezzi provocato dalla perdita nel cambio conseguente alla svalutazione. Noterò pure incidentalmente che la Commissione si era preoccupata di escludere dal regime criticato le importazioni effettuate in virtù di contratti stipulati anteriormente all'11 agosto 1969.

Anzi, allorché si è dovuto porre rimedio alle conseguenze non più di una rivalutazione, cioè di un mutamento determinato della parità delle monete tedesca, olandese e dell'Unione belgo-lussemburghese, ma di una fluttuazione del corso dei cambi, quindi di una differenza che poteva variare da un giorno all'altro, tra la parità ufficiale di queste monete ed i cambi effettivamente praticati, era necessario non solo agire sui prezzi d'intervento per conservare un certo equilibrio tra gli scambi intracomunitari, bensì si doveva intervenire anche sui prezzi caf, sia concedendo sovvenzioni alle esportazioni verso i paesi terzi, sia istituendo conguagli alle importazioni da questi paesi.

In una situazione diversa da quella conseguente ad una variazione della parità si dovevano adottare provvedimenti specifici ed appropriati, quindi diversi da quelli adottati nel 1969 nei confronti della Francia.

Il risultato di questa analisi è confermato sia nella relazione Mansholt del 22 settembre 1971, presentata all'Assemblea, sia in una relazione speciale della Commissione al Consiglio, del 27 settembre, sulle conseguenze della situazione (monetaria) del momento sulla politica agricola comune.

«L'indole di una svalutazione o di una rivalutazione da un lato, di una fluttuazione del tasso di cambio dall'altro, nonché le loro conseguenze sul piano nazionale e sul piano internazionale, è completamente diversa — affermava il Mansholt — per gli agricoltori e per gli importatori-esportatori; i provvedimenti di salvaguardia richiesti da queste varie operazioni possono quindi essere diversi».

Infatti, se si modificano le parità fisse, determinandole però in modo stabile per il futuro, se cioè i corsi non sono fluttuanti, è sempre possibile sia adottare provvedimenti doganali applicando soprattasse o prelievi, sia concedere sovvenzioni agli agricoltori nei paesi ove il livello nazionale dei prezzi scende per effetto di una rivalutazione oppure, al contrario, si possono contenere i prezzi sul mercato interno in caso di svalutazione.

Per contro, nel momento in cui si lasciano fluttuare i corsi, oppure non si fissano parità stabili, e quindi ad ogni istante possono prodursi nuove variazioni, gli scambi commerciali sono seriamente minacciati da perturbazioni. I conguagli che possono venire istituiti all'esportazione e all'importazione non si adeguano immediatamente ai corsi effettivi delle monete fluttuanti e l'adeguamento si opera solo se la fluttuazione supera certi limiti; gli operatori economici del settore agricolo sono quindi esposti a maggiori rischi.

Non credo si possa mettere meglio in evidenza la diversità tra le conseguenze economiche in caso di svalutazione — o di rivalutazione — e le conseguenze della fluttuazione di alcune monete.

Inoltre, nella sua relazione al Consiglio, la Commissione, passando in rassegna i provvedimenti adottati nel maggio 1971,

illustrava la situazione che ne era scaturita, tenuto conto — dall'agosto 1971 — delle modifiche apportate alla parità del dollaro:

— la Germania applicava conguagli all'esportazione di cereali, allora calcolati in genere sulla base della percentuale provvisoria di rivalutazione del marco rispetto al dollaro.

— I paesi del Benelux applicavano anch'essi indistintamente conguagli calcolati in base alla media tra i tassi — provvisori — di rivalutazione del franco belga e del fiorino rispetto al dollaro.

— La Francia, invece, non applicava conguagli, perché il «franco commerciale» usato come unità di pagamento nell'interscambio agricolo, non era fluttuante.

La Commissione concludeva che l'applicazione di provvedimenti di conguaglio ha evitato le più gravi conseguenze dannose nei confronti del sistema dell'organizzazione comune di mercato provocate dalle decisioni sulla fluttuazione delle monete. Se non fossero stati presi tali provvedimenti sarebbe sorta una situazione di concorrenza caotica tra i vari Stati membri.

Se si è fatto ricorso al sistema di conguagli in occasione della svalutazione del franco francese, non si poteva seguire ciecamente la stessa strada in caso di fluttuazione di alcune monete «sensibilmente diverse».

D'altro canto, dal giorno in cui la Francia ha inteso applicare anch'essa il regolamento n. 974/71, si sono istituiti conguagli alle importazioni e alle esportazioni francesi, esattamente com'era stato fatto per gli operatori economici del Benelux e della Germania. Questo è stato l'oggetto del regolamento n. 2887/71 del 30 dicembre 1971.

Quindi, l'argomento tratto dalla parità di trattamento, che presupponeva un'identità di situazione per gli operatori economici interessati, non può utilmente essere invocato nella fattispecie, poiché questa volta le situazioni erano nettamente diverse.



Aggiungerò che, se il principio di non discriminazione va interpretato rigidamente allorché si tratta, nel campo dei lavoratori migranti, di assimilare completamente il cittadino comunitario a quello di un determinato paese, in base ad una determinata legislazione sociale, questo principio mi pare debba applicarsi con minor rigore in campo economico, specie se si tratta di provvedimenti congiunturali. Il principio di non discriminazione, sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato, mi pare sia stato concepito tenendo conto dell'interesse dei produttori agricoli e dei consumatori più che dei rivenditori e trasformatori.

V'invito dunque a disattendere anche l'argomento che le ricorrenti traggono da questa disposizione.

### Sezione III

#### *Responsabilità fondata sul «turbamento dell'uguaglianza di fronte agli oneri pubblici»*

Le ricorrenti invocano ancora — in subordine — il «turbamento dell'uguaglianza di fronte agli oneri pubblici», provocato, a loro avviso, dal sistema di determinazione delle sovvenzioni all'importazione introdotto con i regolamenti nn. 1670/69 e 1505/70 della Commissione. Anche se non vi fosse stato illecito per colpa, la Comunità risponderebbe comunque di queste conseguenze. Pur se invocato sólo nella replica, il mezzo mi pare ricevibile, ma comunque non si rivela fondato.

Ne scaturiscono due problemi:

a) Il primo si fonda sull'ammissione del principio stesso di uguaglianza di fronte agli oneri pubblici come fondamento della responsabilità extracontrattuale nel diritto comunitario.

Ricordo che, nel diritto amministrativo francese, questa teoria, di origine puramente giurisprudenziale, che prescinde dalla nozione di illecito, chiama in causa la responsabilità della pubblica autorità fondata sul rischio.

Questa creazione d'indole pretoria, si fonda su un duplice principio:

— la situazione di disparità, d'inferiorità degli amministrati nei confronti dell'amministrazione, che agisce nell'interesse generale e per svolgere questa funzione dispone di prerogative che esorbitano dal diritto comune;

— l'idea che l'uguaglianza dei cittadini di fronte ai pubblici oneri, venuta meno a seguito di un atto legislativo o amministrativo il quale — nell'interesse generale — impone agli amministrati oneri particolarmente gravosi, deve venir ristabilita mediante il versamento di indennità di conguaglio.

Pur se l'art. 215, 2° comma, del trattato di Roma, non fa riferimento a questa nozione, ciò non significa che la sua applicazione sia bandita dal diritto comunitario.

Noterò soltanto che, in base a quanto è consacrato dalla vostra giurisprudenza, nulla consente di affermare che la Comunità in certi casi potrebbe esser chiamata a rispondere, a prescindere da ogni illegittimità e da ogni colpa, e sottolineo che nella causa Kampffmeyer avete disatteso l'argomento svolto da alcune ricorrenti che avrebbero voluto fondare la loro azione su un terreno giuridico diverso dalla colpa (sentenza 14 luglio 1967, Raccolta 1967, pag. 287).

b) Il secondo problema si riferisce alle condizioni in cui questo mezzo, tratto dal turbamento dell'uguaglianza (supposto che sia ammissibile) si può utilmente invocare nel diritto comunitario.

Nelle conclusioni Plaumann, l'avvocato generale Karl Roemer sottolinea che, quando la decisione della Commissione ha effetti giuridici tali da dover essere assimilata ad un atto legislativo o, più generalmente, ad una norma di portata generale, la responsabilità della Comunità non può venire chiamata in causa, in quanto l'illecito colposo sussiste «solo in casi limitatissimi, ossia soltanto ove venga causato un danno anormale, specifico e diretto, cioè uno svantaggio particolare solo a singole persone» (Raccolta 1963, pag. 247).

Questa formula corrisponde esattamente ai presupposti, che fanno definire anormale e specifico un danno, stabiliti dal Consiglio di Stato francese — la cui giurisprudenza è invocata dalle ricorrenti — per ammettere che lo Stato sia chiamato a rispondere in caso di turbamento dell'uguaglianza di fronte agli oneri pubblici, provocato da un atto legislativo o regolamentare, non illegittimo:

- il danno deve essere specifico, cioè deve riguardare una o più persone determinate;
- esso deve essere notevolmente più gravoso delle ordinarie coercizioni imposte ai cittadini dalla vita collettiva.

Inoltre deve trattarsi di un atto regolamentare che ha causato l'asserito danno e quest'atto non deve essere stato adottato nel pubblico interesse, specie in materia economica.

Il pregiudizio lamentato dalle ricorrenti non presenta alcuna di queste caratteristiche; il regime delle sovvenzioni alle importazioni di cereali istituito dai rego-

lamenti litigiosi riguardava tutti i mugnai e commercianti di cereali francesi; un pregiudizio che colpisca tutta una categoria non può considerarsi un pregiudizio specifico come rilevava l'avvocato generale Lagrange nella causa Meroni (Raccolta 1961, pag. 333).

Non ritengo quindi che nella fattispecie il pregiudizio subito dalle ricorrenti fosse particolarmente grave: esso consisteva in un aumento piuttosto moderato dei prezzi all'importazione di cereali provenienti dai paesi terzi, specie dal Canada. Se non vi fossero state le sovvenzioni di cui le ricorrenti criticano solo l'esiguità, le ricorrenti avrebbero dovuto far fronte all'intera entità della svalutazione del franco francese.

Infine è evidente che i regolamenti adottati dalla Commissione, su sollecitazione del Consiglio, sono stati adottati nell'interesse «dell'ordine pubblico economico» nel mercato comune.

Quindi anche gli argomenti svolti in subordine dalle ricorrenti non si rivelano più conferenti degli argomenti svolti in via principale.

Concludo quindi come segue:

- i ricorsi della Compagnie d'approvisionnement e dei Grands Moulins de Paris nelle cause 9 e 11-71 vanno respinti,
- le spese vanno poste a carico delle ricorrenti.