

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione)
11 dicembre 1996 *

Nella causa T-70/94,

Comafrica SpA, società di diritto italiano, con sede in Genova (Italia),

Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., società di diritto tedesco, con sede in Amburgo (Germania),

rappresentate dall'avv. Bernard O'Connor, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso Stanbrook e Hooper, nello studio legale Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Eugenio de March, consigliere giuridico, e Xavier Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dall'avv. John Handoll, solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuta da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato in un primo tempo dalla signora S. Lucinda Hudson, in seguito dal signor John E. Collins e dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agenti, e dal signor David Anderson, barrister, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

interveniante,

avente ad oggetto, da un lato, l'annullamento dell'art. 1 del regolamento (CE) della Commissione 19 novembre 1993, n. 3190, che fissa il coefficiente uniforme di riduzione per la determinazione dei quantitativi di banane da assegnare a ciascun operatore delle categorie A e B nell'ambito del contingente tariffario per il 1994, e, dall'altro, il risarcimento del danno patito dalle ricorrenti a motivo di decisioni, secondo loro, illegittime, che fissano coefficienti di riduzione per il 1993 e il 1994.

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione),

composto dal signor K. Lenaerts, presidente, dalla signora P. Lindh e dal signor J. L. Cooke, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Sfondo giuridico

1 Prima del 1993, la vendita delle banane nella Comunità era organizzata in base a sistemi nazionali diversi. Vi erano tre fonti di approvvigionamento: le banane prodotte nella Comunità, le banane prodotte in taluni Stati con i quali la Comunità aveva stipulato la convenzione di Lomé (in prosieguo: le «banane ACP») e le banane prodotte in altri Stati (in prosieguo: le «banane dei paesi terzi»).

2 Un'organizzazione comune di questo settore del mercato è stata istituita dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, che istituisce un'organizzazione comune di mercato nel settore della banana (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 404/93»), che ha implicato, dal luglio 1993, l'instaurazione di un sistema comune di importazione in luogo dei vari sistemi nazionali esistenti in precedenza. Il regolamento n. 404/93 è stato modificato ultimamente dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105). La presente causa riguarda la versione del 13 febbraio 1993.

- 3 Il regime degli scambi con i paesi terzi, che costituisce oggetto del titolo IV del regolamento n. 404/93, stabilisce, per ogni anno, l'apertura di un contingente tariffario per le importazioni di banane dei paesi terzi e di banane non tradizionali ACP. I termini «importazioni tradizionali» e «importazioni non tradizionali» dagli Stati ACP sono definiti all'art. 15, n. 1, del regolamento n. 404/93. Le «importazioni tradizionali dagli Stati ACP» corrispondono ai quantitativi, fissati nell'allegato al regolamento n. 404/93, di banane esportate da ciascun fornitore ACP tradizionale della Comunità. I quantitativi esportati dagli Stati ACP che superano detti quantitativi sono definiti «banane non tradizionali ACP».
- 4 L'art. 20 del regolamento n. 404/93 autorizza la Commissione ad adottare, secondo la procedura detta del comitato di gestione, prevista all'art. 27, modalità di applicazione per quel che riguarda, in particolare, il rilascio di licenze di importazione alle varie categorie di operatori, la periodicità del rilascio di dette licenze e il quantitativo minimo di banane che il richiedente deve aver distribuito. Le modalità di esecuzione del titolo IV del regolamento n. 404/93 sono state stabilite dal regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità d'applicazione del regime di importazione delle banane nella Comunità (GU L 142, pag. 6; in prosieguo: il «regolamento n. 1442/93»).
- 5 L'art. 18, n. 1, del regolamento n. 404/93 contempla l'apertura di un contingente annuale di banane di 2 milioni di tonnellate/peso netto per le importazioni di banane dai paesi terzi e di banane non tradizionali ACP e, per il primo periodo di funzionamento della nuova organizzazione comune dei mercati, vale a dire, il secondo semestre 1993, fissa il volume del contingente tariffario a 1 milione di tonnellate/peso netto. Nell'ambito del contingente tariffario, le importazioni di banane da paesi terzi erano soggette alla riscossione di 100 ECU/tonnellata e le importazioni di banane non tradizionali ACP erano soggette a dazio pari a 0. Le importazioni fuori quota erano soggette, rispettivamente, a un dazio di 750 ECU/tonnellata e di 850 ECU/tonnellata.

6 Tuttavia, l'art. 18 stabilisce che, in caso di aumento della domanda nella Comunità, il volume del contingente viene aumentato in proporzione, secondo la procedura cosiddetta del comitato di gestione di cui all'art. 27.

7 La domanda nella Comunità si calcola in funzione di un bilancio di previsione che, secondo l'art. 16, si redige ogni anno in base:

— ai dati disponibili relativi ai quantitativi di banane distribuite nella Comunità durante l'anno precedente, suddivisi secondo l'origine,

— alle previsioni di produzione e di vendita delle banane comunitarie,

— alle previsioni delle importazioni di banane tradizionali ACP,

— alle previsioni di consumo basate in particolare sulle recenti tendenze dei consumatori e sull'andamento dei prezzi sul mercato.

L'art. 18 stabilisce che, allorché il bilancio di previsione mette in evidenza un aumento della domanda, e quindi la necessità di rivedere il contingente tariffario annuale, il ritocco si opera entro il 30 novembre che precede la stagione di cui trattasi.

8 L'art. 16, n. 3, stabilisce inoltre che, in caso di necessità ed in particolare per tener conto di circostanze eccezionali che influiscono sulle condizioni di produzione o di importazione, il bilancio di previsione può esser modificato durante la stagione e il contingente tariffario contemplato all'art. 18 può venir adattato secondo la procedura di cui all'art. 27.

9 Le importazioni operate nell'ambito del contingente tariffario annuale nonché le licenze rilasciate per dette importazioni vengono suddivise, ai sensi dell'art. 19, fra tre categorie di operatori nel modo seguente:

— 66,5% agli operatori che hanno distribuito banane dei paesi terzi e/o banane non tradizionali ACP;

— 30% agli operatori che hanno distribuito banane della Comunità e/o banane tradizionali ACP;

— 3,5% agli operatori insediati nella Comunità che hanno iniziato a distribuire banane diverse dalle banane della Comunità e/o tradizionali ACP a decorrere dal 1992.

10 Tra le modalità contemplate dal regolamento n. 1442/93 per l'applicazione del regime istituito dal regolamento n. 404/93, come è stato descritto in precedenza, si devono sottolineare le disposizioni seguenti.

11 L'art. 2 stabilisce che l'apertura del contingente tariffario per il secondo semestre del 1993 si effettuerà come segue:

a) 665 000 tonnellate per la categoria degli operatori che, prima del 1992, hanno distribuito banane di paesi terzi e/o banane non tradizionali ACP (in prosieguo: la «categoria A»);

b) 300 000 tonnellate per la categoria degli operatori che hanno distribuito banane della Comunità e/o banane tradizionali ACP (in prosieguo: la «categoria B»);

c) 35 000 tonnellate per la categoria degli operatori che hanno iniziato a distribuire banane diverse dalle banane comunitarie e/o tradizionali ACP a decorrere dal 1992 o successivamente (in prosieguo: la «categoria C»).

12 L'art. 5 stabilisce che, entro il 1° ottobre 1993 — per il 1994 — e entro il 1° luglio — per gli anni successivi —, le autorità competenti degli Stati membri fisseranno, per ciascun operatore delle categorie A e B, debitamente iscritto negli elenchi, la media dei quantitativi distribuiti durante i tre anni precedenti l'anno anteriore a quello per cui viene aperto il contingente, suddivisi secondo la natura delle funzioni svolte dall'operatore conformemente all'art. 3. Detta media si definisce «quantitativo di riferimento».

13 L'art. 3, n. 1, dichiara che si considera «operatore» delle categorie A e B l'agente economico o qualsiasi altro soggetto che, per conto proprio, ha effettuato una delle seguenti operazioni:

a) acquisto di banane verdi originarie di paesi terzi e/o di Stati ACP presso produttori, o, eventualmente, produzione, con successiva spedizione e vendita nella Comunità (in prosieguo: l'«attività di categoria a»);

b) approvvigionamento e immissione in libera pratica, come proprietario, di banane verdi e messa in vendita, per una successiva immissione sul mercato comunitario, considerando che l'onere del rischio di deterioramento o di perdita del prodotto è assimilato all'onere del rischio che si accolla il proprietario del prodotto (in prosieguo: l'«attività di categoria b»);

c) maturazione come proprietario di banane verdi e immissione sul mercato comunitario (in prosieguo: l'«attività di categoria c»).

Gli operatori che svolgono queste attività saranno chiamati in prosieguo «importatori primari», «importatori secondari» e «maturatori».

14 L'art. 5, n. 2, stabilisce coefficienti di ponderazione applicati alle partite distribuite e che variano in funzione delle attività svolte. Secondo il terzo 'considerando' del regolamento, detti coefficienti hanno lo scopo, da un lato, di tener conto dell'importanza della funzione economica svolta e dei rischi commerciali incorsi e, dall'altro, di correggere gli effetti negativi di una reiterata presa in considerazione degli stessi quantitativi di prodotti in varie fasi dell'iter commerciale.

15 L'art. 6 recita:

«Se del caso, la Commissione provvede, in base al volume del contingente tariffario annuale e al totale dei quantitativi di riferimento degli operatori di cui all'articolo 5, a fissare il coefficiente uniforme di riduzione per ciascuna categoria di operatori da applicare al quantitativo di riferimento di ogni operatore per determinare il quantitativo da assegnare a quest'ultimo.

Gli Stati membri fissano tale quantitativo per ogni operatore registrato appartenente alle categorie A e B e lo comunicano a quest'ultimo entro il 1° agosto — per il 1994 entro il 1° novembre 1993».

16 Una delle caratteristiche del commercio in questione è che le banane mal sopportano i lunghi viaggi e quindi vanno raccolte in anticipo, per esser importate allo stato «verde» e fatte maturare presso i centri di vendita. Per questo motivo la distribuzione delle banane avviene in tre fasi, che corrispondono alla triplice definizione dell'operatore data all'art. 3, n. 1, cioè quello che effettua: l'acquisto di banane verdi o importazione primaria; l'immissione in libera pratica o importazione secondaria; la maturazione prima della raccolta (v. punto 13).

17 L'instaurazione del nuovo regime nel 1993 ha subito ritardi. La Commissione ha adottato quattro regolamenti miranti a rinviare la scadenza alla quale le autorità competenti degli Stati membri dovevano comunicare agli operatori le quote di

contingente loro assegnate e a consentire il rilascio di licenze supplementari provvisorie. Sono i regolamenti (CEE) nn. 2396/93, 2569/93 e 2642/93, rispettivamente del 30 agosto 1993, del 17 settembre 1993 e del 27 settembre 1993, che modificano il regolamento (CEE) n. 1443/93, relativo alle misure transitorie di applicazione del regime di importazione di banane nella Comunità nel 1993 (rispettivamente GU L 221, pag. 9, GU L 235, pag. 29, e GU L 242, pag. 15) ed il regolamento (CEE) 28 settembre 1993, n. 2654, recante misure transitorie supplementari per l'importazione di banane nella Comunità nel mese di ottobre 1993 nel quadro del contingente tariffario comunitario (GU L 243, pag. 12). Queste proroghe delle scadenze sono state giustificate con la necessità di dare alla Commissione il tempo di verificare i quantitativi di riferimento comunicati alla Commissione dalle autorità nazionali.

- 18 Il 22 ottobre 1993 la Commissione ha adottato il regolamento (CEE) n. 2920/93, che fissa il contingente uniforme di riduzione per la determinazione dei quantitativi di banane da assegnare a ciascun operatore delle categorie A e B nell'ambito del contingente tariffario per il secondo semestre 1993 (GU L 264, pag. 40; in prosieguo: il «regolamento n. 2920/93»). Il 19 novembre 1993, la Commissione ha adottato il regolamento (CEE) n. 3190/93, che fissa il coefficiente uniforme di riduzione per la determinazione dei quantitativi di banane da assegnare a ciascun operatore delle categorie A e B nell'ambito del contingente tariffario per il 1994 (GU L 285, pag. 28; in prosieguo: il «regolamento n. 3190/93»). L'art. 1 del regolamento n. 3190/93 recita:

«Nell'ambito del contingente tariffario previsto dagli articoli 18 e 19 del regolamento (CEE) n. 404/93, il quantitativo da assegnare a ciascun operatore delle categorie A e B per il periodo dal 1° gennaio al 31 dicembre 1993 si ottiene applicando al quantitativo di riferimento dell'operatore, determinato come indicato dall'articolo 5 del regolamento (CEE) n. 1443/93, il seguente coefficiente uniforme di riduzione:

— per ciascun operatore della categoria A: 0,506617

— per ciascun operatore della categoria B: 0,430217».

I fatti che hanno dato vita alla controversia

- 19 Le ricorrenti, Comafrika SpA e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co., importano banane dei paesi terzi in Italia e in Germania, rispettivamente.
- 20 Durante il primo semestre 1993 le ricorrenti sono state informate, dalla loro associazione di categoria, che la Commissione intendeva istituire una nuova organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. Ne è seguito uno scambio di lettere con la Commissione. Nelle loro osservazioni iniziali le ricorrenti hanno sostenuto che la definizione dell'«operatore» suggerita dalla Commissione rischiava di sfociare in una messa in opera erronea del sistema del contingente tariffario e di implicare inesattezze nel calcolo delle quote di riferimento, dato il duplice conteggio dei prodotti nei vari stadi dell'iter commerciale.
- 21 Nella successiva corrispondenza, nell'autunno 1993, le ricorrenti hanno sottolineato che le quote di riferimento previste, fondate sui dati dell'ufficio statistico delle Comunità europee (in prosieguo: l'«Eurostat») relativi alle importazioni di banane negli anni 1989-1991, non corrispondevano agli importi delle quote di riferimento comunicate dalle autorità competenti. La Commissione ha replicato che la verifica delle quote di riferimento era compito degli Stati membri, ma il procedimento di verifica era stato vagliato anche dalla Commissione, onde assicurarsi che fossero seguiti i criteri prescritti. La Commissione ha anche precisato che, allorché erano risultate anomalie potenziali, aveva chiesto agli Stati membri di riesaminare i dati dubbi.

Il procedimento e le conclusioni delle parti

- 22 In questa situazione, con atto depositato nella cancelleria del Tribunale l'11 febbraio 1994, le ricorrenti hanno promosso il presente ricorso mirante — da un

lato —, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE, all'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 3190/93 e — dall'altro —, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, al risarcimento del danno che avrebbero subito per effetto delle decisioni, da esse ritenute illegittime, della Commissione contenute nell'art. 1 del regolamento n. 2920/93 e nell'art. 1 del regolamento n. 3190/93.

- 23 Il 15 aprile 1994, la Commissione ha chiesto la sospensione del procedimento. Il 29 aprile 1994 ha eccepito l'irricevibilità del ricorso in quanto mirante all'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 3190/93. La fase scritta si è svolta ritualmente quanto alla domanda di risarcimento del presunto danno.
- 24 Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale del 26 settembre 1994, il Regno Unito di Gran Bretagna e di Irlanda del Nord è stato ammesso all'intervento a sostegno della convenuta.
- 25 In seguito alla sentenza del 5 ottobre 1994 nella causa Germania/Consiglio, C-280/93 (Racc. pag. I-4973), con la quale la Corte ha disatteso la domanda di annullamento presentata dalla Repubblica federale di Germania avverso varie disposizioni del regolamento n. 404/93, la cancelleria del Tribunale ha invitato le parti, con lettera del 6 dicembre 1994, a presentare le loro osservazioni sulle eventuali conseguenze di detta sentenza nella presente controversia.
- 26 In risposta, le ricorrenti hanno dichiarato che il loro ricorso si fondava sulla premessa che il regolamento n. 404/93 fosse valido e che detta sentenza non aveva quindi alcuna ripercussione sugli argomenti svolti per criticare i regolamenti nn. 2920/93 e 3190/93. La Commissione, pur riconoscendo che i due ricorsi erano rivolti contro regolamenti diversi, ha sostenuto che la sentenza, confermando la validità della nuova organizzazione comune dei mercati, ha svuotato di contenuto

l'argomento principale delle ricorrenti nel presente ricorso, cioè che agli importatori «tradizionali» spetterebbe una quota di mercato «tradizionale». La Commissione ha quindi suggerito alle ricorrenti una rinuncia agli atti.

27 Con ordinanza del Tribunale del 2 maggio 1995 la pronuncia sulla richiesta della convenuta di statuire unicamente sulla ricevibilità è stata riunita alla pronuncia sul merito della causa.

28 La fase scritta si è conclusa il 20 settembre 1995. Con decisione del Tribunale del 5 dicembre 1995 la causa è stata affidata alla Quarta Sezione, composta da tre giudici.

29 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Il Tribunale ha però invitato le parti a rispondere per iscritto ad alcune domande e la Commissione a produrre taluni documenti. Le parti, salvo il Regno Unito, hanno presentato le loro difese all'udienza del 13 marzo 1996.

30 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare ricevibile il ricorso;

— annullare, in applicazione degli artt. 173 e 174 del Trattato CE, la decisione della Commissione, contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 3190/93, di applicare un coefficiente di riduzione alle quote di riferimento assegnate agli operatori della categoria A per il periodo 1° gennaio -31 dicembre 1994;

- in applicazione dell'art. 178 e dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, ingiungere alla Commissione di risarcire, versando un'indennità maggiorata degli interessi, qualsiasi pregiudizio arrecato alle ricorrenti mediante:
 - la decisione illegittima della Commissione, contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 2920/93, di applicare un coefficiente di riduzione alle quote di riferimento assegnate agli operatori della categoria A per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 1993,
 - la decisione illegittima della Commissione, contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 3190/93, di applicare un coefficiente di riduzione alle quote di riferimento assegnate agli operatori della categoria A per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 1994, e
 - l'inadempimento, da parte della Commissione, del suo obbligo di amministrare e di gestire il contingente comunitario conformemente al diritto comunitario, e in particolare all'art. 155 del Trattato e all'art. 20 del regolamento n. 404/93;
- adottare tutti gli ulteriori provvedimenti che il Tribunale riterrà necessari per valutare il danno arrecato alle ricorrenti;
- condannare alle spese la Commissione.

31 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- in via principale, dichiarare irricevibile il ricorso e respingerlo in quanto mira all'annullamento del regolamento n. 3190/93;

- in subordine, respingerlo perché infondato sotto il medesimo profilo;
- dichiarare infondata la domanda di risarcimento;
- porre le spese a carico delle ricorrenti.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 32 La Commissione eccepisce l'irricevibilità del ricorso in quanto mira all'annullamento dell'art. 1 del regolamento n. 3190/93 poiché le ricorrenti non sarebbero riguardate individualmente da questa disposizione, ai sensi dell'art. 173, quarto comma, del Trattato.
- 33 Osserva che, in un ricorso presentato in precedenza dalle ricorrenti e mirante all'annullamento di talune disposizioni del regolamento n. 404/93, la Corte, con ordinanza del 21 giugno 1993, causa C-282/93, Comafrika e a./Consiglio e Commissione (non pubblicata nella Raccolta), ha rilevato d'ufficio l'irricevibilità del ricorso, in quanto la possibilità di determinare, con maggior o minor precisione, il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali si applica un provvedimento non implica affatto che detti soggetti debbano considerarsi individualmente riguardati da detta misura, se è evidente che detta applicazione si opera in virtù di una situazione oggettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in questione. La Commissione osserva che, nella fattispecie, le ricorrenti non costituiscono da sole la totalità degli importatori di banane nella Comunità, né tutti i soggetti di diritto che possono venir coinvolti dal regolamento n. 3190/93.

- 34 Inoltre, secondo la Commissione, il regolamento n. 3190/93 si applica ad una situazione determinata oggettivamente e comporta effetti giuridici nei confronti di categorie di persone contemplate in maniera generale e astratta. Essa ci ricorda che l'art. 1 si applica agli operatori della categoria A e agli operatori della categoria B come sono definiti nel regolamento n. 404/93. Aggiunge che la Corte, nell'ordinanza Comafrica e a./Consiglio e Commissione, già ricordata, ha ritenuto che dette disposizioni «si applicano a situazioni oggettivamente determinate ed implicano effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta». La Commissione si richiama pure alla sentenza della Corte 15 giugno 1993, causa C-213/91, Albertal e a./Commissione (Racc. pag. I-3177).
- 35 Infine, la Commissione sostiene che, affinché un soggetto possa esser riguardato individualmente da una misura, questa lo deve ledere nella sua posizione giuridica a motivo di una situazione di fatto che lo contraddistingue rispetto a qualsiasi altro soggetto. Secondo la Commissione, le ricorrenti non avrebbero dimostrato sotto quale aspetto sarebbero particolarmente pregiudicate o contraddistinte rispetto agli altri importatori della stessa categoria, dato che l'art. 1 del regolamento n. 3190/93 si applica in ugual maniera a tutti gli operatori delle varie categorie.
- 36 Le ricorrenti sostengono che il regolamento n. 3190/93 va considerato come un complesso di decisioni individuali adottate in forma di regolamento poiché, al momento della sua adozione, gli Stati membri avevano già comunicato alla Commissione i nomi e gli indirizzi di tutti gli importatori, nonché i quantitativi di banane da essi distribuiti (v. gli artt. 4, n. 5, e 5, n. 3, del regolamento n. 1442/93). La Commissione sarebbe quindi stata in grado di conoscere l'identità di tutti gli operatori interessati nonché gli esatti quantitativi che detti operatori potevano importare. Al momento della sua adozione, il regolamento n. 3190/93 sarebbe dunque stato applicato ad una cerchia ristretta di soggetti di diritto, nella fattispecie quelli che avevano importato banane in un determinato periodo in precedenza, che si erano fatti registrare in uno Stato membro e che, per il 1° settembre 1993,

avevano comunicato alle autorità competenti in detto Stato membro i quantitativi complessivi di banane che avevano distribuito durante il periodo di riferimento (sentenze della Corte 13 maggio 1971, cause riunite 41/70-44/70, *International Fruit Company e a./Commissione*, punti 16-22, e 6 novembre 1990, causa C-354/87, *Weddel/Commissione*, Racc. pag. I-3847, punti 20-23).

37 Le ricorrenti sostengono di esser pure direttamente riguardate dal regolamento n. 3190/93 poiché questo non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale per il rilascio delle licenze d'importazione (sentenze *International Fruit Company e a./Commissione*, già ricordata, punti 23-28, e *Weddel/Commissione*, già ricordata, punto 19).

38 L'art. 173, quarto comma, del Trattato conferisce ai singoli il diritto di impugnare qualsiasi decisione che, pur se adottata formalmente come regolamento, li riguarda direttamente e individualmente. Secondo una costante giurisprudenza della Corte e del Tribunale, uno degli obiettivi di detta disposizione è proprio quello di evitare che, grazie alla semplice scelta della forma del regolamento, le istituzioni comunitarie possano escludere il ricorso di un singolo contro una decisione che lo riguarda direttamente e individualmente. È perciò chiaro che la scelta della forma non può di per sé modificare la natura legislativa di un atto (v. sentenza della Corte 17 giugno 1980, cause riunite 789/79 e 790/79, *Calpak/Commissione*, Racc. pag. 1949, punto 7, e ordinanza del Tribunale 28 ottobre 1993, causa T-476/93, *FRSEA e FNSEA/Consiglio*, Racc. pag. II-1187, punto 19).

39 La Corte e il Tribunale hanno pure dichiarato che, affinché degli operatori economici possano considerarsi individualmente riguardati dall'atto che intendevano far annullare, devono essere pregiudicati nella loro posizione giuridica, a motivo di

una situazione di fatto che li contraddistingue rispetto a qualsiasi altro soggetto e li individua alla stessa stregua dei destinatari (v., ad esempio, sentenza della Corte 24 maggio 1993, causa C-131/92, Arnaud e a./Consiglio, Racc. pag. I-2573).

40 Inoltre, nel contesto della gestione di un contingente tariffario relativo alle carni bovine, la Corte ha ritenuto che un regolamento della Commissione, che stabilisca le condizioni alle quali le autorità competenti degli Stati membri dovrebbero accogliere la richiesta di licenze d'importazione, riguardava individualmente gli operatori che, al momento della sua adozione, avevano già richiesto dette licenze (v. sentenza Weddel/Commissione, già ricordata, punti 19-23). Per dichiarare che gli operatori in questione erano riguardati individualmente, la Corte ha tenuto conto del fatto che la Commissione, decidendo in base al quantitativo totale per il quale erano state presentate richieste, allorché non era più possibile che ne pervenissero altre, entro quali limiti era possibile accogliere dette domande, aveva in effetti stabilito come sarebbe stata evasa ciascuna richiesta. La Corte ha dichiarato che, di conseguenza, il regolamento in questione doveva considerarsi come un complesso di decisioni individuali e non come misura di portata generale ai sensi dell'art. 189 del Trattato.

41 Il Tribunale osserva che, nella fattispecie, il regolamento n. 3190/93 si applica solo agli operatori che avevano richiesto e ottenuto quantitativi di riferimento per importazione di banane della categoria A o della categoria B per il 1994. Ricorda a ciascun operatore interessato che il quantitativo di banane che egli può importare nell'ambito del contingente tariffario per il 1994 può venir determinato applicando un coefficiente uniforme di riduzione alla sua quota di riferimento. Poiché l'unica funzione legislativa del regolamento n. 3190/93 è quella di fissare e pubblicare detto coefficiente di riduzione, il suo effetto immediato e diretto è quello di consentire a ciascun operatore, applicando il coefficiente di riduzione alla quota di riferimento che gli è stata attribuita, di determinare la quota definitiva che gli verrà assegnata a titolo individuale. Così considerato, il regolamento n. 3190/93 è costituito da un complesso di decisioni individuali indirizzate a ciascun operatore, nelle quali si comunicano agli interessati in realtà i quantitativi esatti che potranno importare nel 1994.

- 42 Il Tribunale osserva inoltre che la Commissione non ha contestato l'affermazione delle ricorrenti di essere inoltre direttamente riguardate dal regolamento n. 3190/93 poiché questo non lascia agli Stati membri alcun margine discrezionale per quel che riguarda il rilascio delle licenze d'importazione.
- 43 Così stando le cose, va dichiarata ricevibile la domanda di annullamento del regolamento n. 3190/93.

Nel merito

A — *La domanda di annullamento*

- 44 A sostegno della domanda di annullamento, le ricorrenti deducono cinque motivi, e cioè:
- a) la Commissione non era competente, a norma del regolamento n. 404/93, ad applicare un coefficiente di riduzione alle quote di riferimento degli operatori della categoria A;
 - b) la Commissione ha fissato il coefficiente di riduzione contestato in base a quote di riferimento errate;
 - c) fissando un coefficiente di riduzione in base a quote di riferimento errate, la Commissione ha contravvenuto all'art. 40, n. 3, del Trattato CE nonché al principio di uguaglianza;

- d) redigendo tardivamente il bilancio di previsione in base al quale avrebbe dovuto esser fissato il contingente tariffario al quale è stato applicato il coefficiente di riduzione contestato, la Commissione ha contravvenuto all'art. 16 del regolamento n. 404/93 e
- e) la decisione di applicare il coefficiente correttore di riduzione era basata su disposizioni illegittime del regolamento n. 1442/93, nella fattispecie sugli artt. 3, 4, n. 3, 5, n. 2, 7 e 8.

Primo motivo: Incompetenza della Commissione ad applicare un coefficiente di riduzione alle quote di riferimento degli operatori in virtù del regolamento n. 404/93

Argomenti delle parti

- 45 Le ricorrenti osservano in primo luogo che l'art. 20 del regolamento n. 404/93 conferisce alla Commissione competenza a determinare le modalità di applicazione e che l'art. 19, n. 3, stabilisce che, se le domande degli operatori della categoria C superano i quantitativi disponibili, ogni richiesta viene decurtata secondo un parametro uniforme, applicando un coefficiente di riduzione. Le ricorrenti sostengono che, dal momento che nessuna disposizione prevede l'applicazione di un coefficiente di riduzione alle richieste degli operatori della categoria A o B, detta omissione va considerata intenzionale e fa sì che non è lecito applicare un coefficiente di riduzione alle richieste di detti operatori. Secondo le ricorrenti, la decisione della Commissione, adottata formalmente come regolamento n. 3190/93, di applicare ciononostante a detti operatori il coefficiente in questione costituisce un eccesso di potere.
- 46 La Commissione ribatte che il solo modo di ritoccare le quote di riferimento per adeguarle al contingente tariffario annuale era quello di applicare un coefficiente di riduzione e che, se non lo avesse fatto, il funzionamento del sistema sarebbe stato gravemente perturbato.

- 47 Le ricorrenti replicano che la Commissione avrebbe dovuto proporre misure legislative idonee invece di arrogarsi una competenza nel modo in cui lo ha fatto. La necessità non giustifica un comportamento illecito.
- 48 La Commissione ribatte che le norme che disciplinano l'applicazione dei coefficienti di riduzione agli operatori delle categorie A e B sono state validamente adottate a norma dell'art. 20, secondo comma, del regolamento n. 404/93, che le conferisce una competenza generale ad adottare le modalità di applicazione del titolo IV.
- 49 Il Regno Unito, nel suo intervento, osserva che il preambolo del regolamento n. 2920/93 conferma che la competenza della Commissione ad applicare un coefficiente di riduzione scaturisce in particolare dall'art. 20 del regolamento n. 404/93. Aggiunge che il coefficiente di riduzione costituisce il mezzo più equo e più semplice per armonizzare il volume totale delle quote di riferimento degli operatori con il contingente tariffario disponibile e che la Commissione in passato ha fatto ricorso a questo metodo.

Giudizio del Tribunale

- 50 Il Tribunale ricorda che, a norma dell'art. 155, quarto comma, del Trattato, per garantire il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune, la Commissione deve esercitare le competenze che il Consiglio le conferisce per dare esecuzione alle norme che esso elabora. L'art. 20 del regolamento n. 404/93 impone alla Commissione l'obbligo di adottare le modalità di applicazione del titolo IV di detto regolamento e precisa su quali punti dette modalità devono vertere in modo specifico.

51 Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, emerge dall'economia del Trattato, nella quale deve collocarsi l'art. 155, nonché dalle esigenze della pratica, che la nozione di esecuzione va interpretata in senso lato. Dato che la Commissione è l'unica in grado di seguire in modo costante ed attento l'andamento dei mercati agricoli, e di agire con l'urgenza che la situazione richiede, il Consiglio può esser indotto, in questo settore, a conferirle ampi poteri. Di conseguenza, i limiti di detti poteri vanno valutati in particolare in funzione degli obiettivi generali essenziali dell'organizzazione del mercato (v. sentenza 29 giugno 1989, causa 22/88, Vreugdenhil e a., Racc. pag. 2049, punto 16, e citata giurisprudenza). Quindi la Corte ha ritenuto che, in materia agricola, la Commissione è autorizzata ad adottare tutte le misure d'applicazione necessarie o utili per la messa in opera della regolamentazione di base, purché non siano con questa incompatibili o non siano in contrasto con la normativa d'applicazione del Consiglio (v. sentenza 15 maggio 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik Franken, Racc. pag. 2039, punto 13).

52 Nel contesto specifico dell'importazione di banane nella Comunità, la Corte ha già dichiarato che risulta dai principi esposti in precedenza che l'art. 20 del regolamento n. 404/93 non vieta alla Commissione di stabilire modalità di applicazione che, pur se non espressamente contemplate da detta disposizione, sono necessarie al funzionamento del regime di importazione (v. sentenza 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-3081, punti 31 e 32).

53 Quanto al problema se la Commissione fosse competente a fissare il coefficiente di riduzione contestato, il Tribunale osserva che il regime di importazione istituito dal regolamento n. 404/93 si fonda sull'importazione di un contingente tariffario annuo per le importazioni di banane dai paesi terzi e di banane non tradizionali ACP. Nel sistema così istituito, agli operatori viene assegnata una quota nell'ambito del contingente, calcolata in base ai quantitativi medi di banane che hanno distribuito negli ultimi tre anni per i quali si dispone di dati. Essi non godono di un diritto che garantisca loro di poter importare un dato quantitativo a tariffa preferenziale.

- 54 Il Tribunale ritiene necessario per il funzionamento del sistema del contingentamento il poter fissare un coefficiente di riduzione. Infatti, allorché il volume delle richieste di licenze di importazione supera i limiti del contingente, sarebbe impossibile, se non vi fosse un coefficiente di riduzione, conciliare l'osservanza dei limiti del contingente e il rispetto del diritto degli operatori a fruire di una quota del contingente, calcolata in base alle importazioni effettuate in passato.
- 55 Ne consegue che la Commissione era competente, in virtù dell'art. 20 del regolamento n. 404/93, a fissare un coefficiente di riduzione. Di conseguenza, si deve disattendere il primo motivo perché infondato.

Secondo e terzo motivo: il coefficiente di riduzione contestato è stato fissato in base a quote di riferimento errate e in ispregio dell'art. 40, n. 3, del Trattato e del principio della parità

Argomenti delle parti

- 56 Le ricorrenti ricordano che, in diritto comunitario, il principio di parità prescrive che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa, salvoché una differenziazione sia obiettivamente giustificata (sentenze della Corte 15 luglio 1982, causa 245/81, Edeka, Racc. pag. 2745, e 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex/Commissione e Consiglio, Racc. pag. 1969).
- 57 Le ricorrenti sostengono che, nella fattispecie, detto principio è stato posto in non cale, poiché taluni operatori hanno denunciato quote di riferimento maggiorate, che non corrispondevano realmente al volume delle importazioni effettuate nel

periodo di riferimento. Il coefficiente di riduzione sarebbe perciò doppiamente inesatto: da un lato poiché fissato in base a quote di riferimento errate e, dall'altro, perché sarebbe stato poi applicato a dette quote. Di conseguenza il coefficiente uniforme di riduzione applicato al totale delle quote di riferimento avrebbe ingiustamente pregiudicato gli operatori, comprese le ricorrenti, che avevano denunciato quote di riferimento corrispondenti esattamente alle importazioni effettuate nel periodo di riferimento. L'applicazione di un coefficiente uniforme di riduzione avrebbe dunque costituito l'applicazione di condizioni identiche a situazioni dissimili.

58 Le ricorrenti sostengono che, se degli operatori hanno denunciato dati maggiorati, ciò è dovuto al fatto che la Commissione, nella redazione del regolamento n. 1442/93, non ha stabilito un parametro unico e controllabile onde determinare i diritti degli operatori, e ciò nonostante che le ricorrenti le avessero proposto tempestivamente una versione alternativa dell'art. 3 di detto regolamento. Sottolineano che l'inosservanza del principio della parità e dell'art. 40, n. 3, del Trattato, che esse invocano, risulta non dal fatto che la Commissione abbia tentato di rimediare alla situazione dopo essersi resa conto che taluni dati erano stime eccessive, ma dal fatto che abbia accettato quote di riferimento sovrastimate e falsate.

59 La Commissione sostiene che le correzioni apportate dopo la comunicazione di dati inesatti da parte degli Stati membri sono state decise per rispettare la parità di trattamento. Osserva anche che queste correzioni hanno riflesso, nei limiti del possibile, quelle apportate dagli stessi Stati membri. Sottolinea come l'esattezza delle dichiarazioni fatte dagli Stati membri sia una questione che rientra in definitiva nella competenza delle autorità nazionali, che sono le uniche a disporre dei mezzi necessari al riguardo. Se per caso vi fosse stata discriminazione a danno di alcuni operatori, dovrebbe imputarsi agli stessi operatori o agli Stati membri e non alla Commissione. Inoltre, dal momento che svolge unicamente compiti di sorveglianza, la Commissione è soltanto in grado di limitare i rischi di errore, ma non di eliminarli totalmente, giacché questo è un compito che spetta in definitiva agli Stati membri.

- 60 Quanto all'argomento delle ricorrenti secondo il quale si sarebbe dovuto adottare un riferimento unico e verificabile, la Commissione ribatte che, dato il sistema decentralizzato istituito dal regolamento n. 404/93, una misura del genere non sarebbe stata idonea.
- 61 Le ricorrenti sostengono che la finalità del coefficiente di riduzione doveva considerarsi illegittima se il coefficiente era applicato a quantitativi di riferimento inesatti. A questo proposito si richiamano alla precedente giurisprudenza della Corte, dalla quale emerge che una decisione può essere annullata se si fonda su un'inesatta valutazione dei fatti (sentenze 16 dicembre 1963, causa 18/62, Barge/Alta Autorità, Racc. pag. 521, 19 marzo 1964, causa 27/63, Raponi/Commissione, Racc. pag. 247, 9 giugno 1964, cause riunite 94/63 e 96/63, Bernusset/Commissione, Racc. pag. 585, e 7 luglio 1964, causa 97/63, De Pascale/Commissione, Racc. pag. 999).
- 62 Onde provare l'inesattezza delle quote di riferimento, le ricorrenti si richiamano a tre punti specifici. In primo luogo osservano che i dati che rappresentavano la quota di riferimento per la Comunità nel suo complesso erano nettamente superiori ai quantitativi medi fondati sui dati forniti dall'Eurostat per il periodo di riferimento 1989-1991; in secondo luogo, che i dati comunicati dagli Stati membri mettevano già in evidenza, da soli, l'errore commesso; in terzo luogo, che la Commissione stessa ha riconosciuto l'esistenza di un errore ed ha cercato di correggerlo. Le ricorrenti sottolineano che, durante il periodo di riferimento, i dati dell'Eurostat per le importazioni totali di banane nella Comunità erano molto inferiori ai quantitativi di riferimento totali degli importatori primari, degli importatori secondari e dei maturatori (v. supra punto 13). Osservano che ogni partita di banane importate va trattata nelle tre fasi di distribuzione ricordate nella definizione del termine «operatore» data dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93, in altri termini, importazione primaria, importazione secondaria e maturazione (v. supra, punto 16). Lo stesso quantitativo di banane, con piccole variazioni, dovrebbe risultare nei dati consolidati relativi a ciascuna fase. Le ricorrenti contestano che i dati Eurostat siano solo un elemento di riferimento per accertare il quantitativo di banane importate e osservano che rappresentano la valutazione definitiva delle effettive importazioni immesse in libera pratica durante il periodo di riferimento e sono pubblicamente verificabili in quanto tali.

- 63 Le ricorrenti sottolineano pure che nel preambolo dei regolamenti di proroga (v. supra, punto 17) la Commissione aveva espresso preoccupazione sull'esattezza dei quantitativi di riferimento e che, nel quinto 'considerando' del regolamento n. 2920/93 e del regolamento n. 3190/93 ha riconosciuto che era stato posto in evidenza «un doppio conteggio degli stessi quantitativi per la stessa funzione a vantaggio di operatori diversi in vari Stati membri».
- 64 La Commissione nega che il regolamento n. 3190/93 sia fondato su quantitativi di riferimento errati e sostiene che il coefficiente di riduzione è stato applicato a quantitativi di riferimento corretti dai suoi servizi o su loro suggerimento, e quindi calcolati rispettando le modalità di applicazione del regolamento n. 404/93.
- 65 Riconosce che quantitativi di riferimento inizialmente comunicati dagli Stati membri le hanno fatto rilevare casi di doppio conteggio e di sovrapposizione nei dati relativi agli operatori che svolgono attività rientranti in classi diverse e ha dunque cercato di rettificare questi dati prima di applicare il coefficiente di riduzione.
- 66 La Commissione sottolinea che, secondo il sistema istituito dal regolamento n. 404/93, le licenze di importazione dovevano venir concesse in base ai quantitativi di banane «venduti» o «distribuiti» e non soltanto in base ai quantitativi importati nella Comunità. Orbene, le cifre dell'Eurostat riguardano soltanto le importazioni e non possono dunque utilizzarsi per fissare i quantitativi di riferimento da assegnare agli operatori che svolgono attività che rientrano in classi diverse. Potrebbero utilizzarsi solo come indizio generico di duplice conteggio. È il fatto che i quantitativi di riferimento comunicati dagli Stati membri non corrispondevano ai dati dell'Eurostat relativi alle importazioni che avrebbe fatto sospettare alla Commissione che potevano esservi duplici conteggi. La Commissione avrebbe perciò tentato di rettificare questi dati nei limiti del possibile. Quanto agli importatori primari, ha risolto il problema di conserva con gli Stati membri. Per gli importatori secondari non è stato possibile giungere ad un accordo con gli Stati

membri interessati e la Commissione è stata costretta a ridurre i quantitativi per l'Italia e per i Paesi Bassi di 170 000 tonnellate. Quanto ai maturatori, nonostante alcune discrepanze tra i dati, la Commissione non avrebbe rilevato problemi specifici ed avrebbe perciò accettato integralmente i dati degli Stati membri.

Giudizio del Tribunale

67 Circa il secondo motivo, secondo il quale il coefficiente di riduzione litigioso è viziato da illegittimità, in quanto è stato fissato in base a quantitativi di riferimento errati, è pacifico, come ha riconosciuto la Commissione nei preamboli di taluni suoi regolamenti, e come ha illustrato nelle risposte alle domande scritte poste dal Tribunale, che i dati comunicati dalle autorità competenti degli Stati membri circa i quantitativi di riferimento da assegnare ai vari operatori erano, almeno inizialmente, superiori a quelli corrispondenti alla realtà, poiché gli stessi quantitativi per la stessa funzione erano stati conteggiati due volte a vantaggio di operatori diversi in più Stati membri (v., a mo' di esempio, il quinto 'considerando' del regolamento n. 2920/93 e del regolamento n. 3190/93). Le ricorrenti sostengono poi che l'entità esatta degli errori commessi nel calcolo dei quantitativi di riferimento può venir accertata raffrontando il volume totale dei quantitativi di riferimento comunicati dagli Stati membri con i dati dell'Eurostat sulle importazioni nella Comunità durante il periodo di riferimento e che detto confronto mette in luce una percentuale di errore del 14,8%.

68 Il Tribunale non ritiene che i dati dell'Eurostat relativi alle importazioni nella Comunità vadano impiegati come parametro definitivo sul quale valutare l'attendibilità dei quantitativi di riferimento che la Commissione ha approvato dopo aver apportato rettifiche di conserva con le autorità competenti degli Stati membri interessati. Le ricorrenti non hanno prodotto elementi di prova dettagliati circa i criteri

di calcolo dei dati dell'Eurostat, ma è fuori dubbio che detti dati si fondano su elementi forniti dagli Stati membri e sovente vengono ritoccati man mano che giungono informazioni più esatte.

69 Inoltre, come ha fatto osservare la Commissione, il regolamento n. 404/93 precisa che i quantitativi di riferimento usati per la suddivisione del contingente tariffario non devono basarsi sulle importazioni, bensì sui quantitativi «distribuiti» dagli operatori. Per di più, conformemente all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 1442/93, i quantitativi di riferimento devono essere ripartiti secondo la natura delle attività svolte dagli operatori, come descritte all'art. 3, n. 1, dello stesso regolamento, e i dati relativi alle importazioni sotto questo profilo non hanno alcuna rilevanza. Il Tribunale ritiene quindi che, se giustamente la Commissione si è avvalsa dei dati dell'Eurostat sulle importazioni come indicazione generale nel processo di verifica di eventuali disparità tra i dati comunicati dalle autorità nazionali competenti, nell'ambito della regolamentazione pertinente non aveva tuttavia né il diritto né l'obbligo di sostituire dati fondati su quantitativi importati a dati fondati su quantitativi «distribuiti», allorché questi erano già stati rettificati onde eliminare qualsiasi discordanza nei limiti del possibile.

70 È vero che il quantitativo totale di banane dei paesi terzi posto in commercio nella Comunità non deve, in nessuno dei tre stadi della distribuzione distinti dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93, superare il volume totale delle importazioni nella Comunità, ma non ne consegue necessariamente, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, che i quantitativi posti in commercio in ciascuna delle fasi in questione debbano essere sostanzialmente equivalenti. Ciò implicherebbe che tutte le banane importate siano trattate e contabilizzate separatamente in ciascuna fase. Oltre alla necessità di tener conto degli effetti connessi, in ciascuna fase, alle perdite di prodotto e alle riesportazioni nei paesi extracomunitari, dinanzi al Tribunale non è stato prodotto alcun elemento di prova che dimostri che si tratta di una pratica corrente in questo settore. Del resto, la definizione del termine «operatore» fornita all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93 tiene espressamente conto del fatto che un operatore può svolgere «una o più» delle attività ivi contemplate. Inoltre, per quel che riguarda l'interscambio comunitario del prodotto in questione nelle tre

fasi della sua distribuzione, è chiaro che la stessa partita può esser trattata, in ciascuna fase, da un operatore insediato in uno Stato membro diverso. Il volume d'attività registrato in ciascuna fase può dunque variare per questo motivo in ciascuno Stato membro.

- 71 È indubbio che l'entrata in vigore del regolamento n. 404/93 ha modificato in modo sostanziale il sistema di funzionamento dei mercati nazionali della banana fino a quel momento praticato negli Stati membri e che le conseguenze e gli addentellati di questi inevitabili cambiamenti hanno posto la Commissione di fronte a gravi problemi.
- 72 Infatti, l'instaurazione di un mercato comunitario unico in questo settore ha comportato la sostituzione dei vari regimi nazionali finora praticati. Per questo motivo, l'entrata in vigore del regolamento n. 404/93 ha inevitabilmente provocato perturbazioni e rischi di perdite commerciali per le imprese che fino ad allora avevano svolto la loro attività secondo le norme dettate dai regimi nazionali.
- 73 Poiché i regimi nazionali fino a quel momento avevano funzionato in maniera molto difforme, era inevitabile che la Commissione incontrasse difficoltà nella determinazione dei quantitativi esatti di banane trattati dalle varie categorie di operatori durante gli anni precedenti l'istituzione dell'organizzazione comune del mercato. Ciononostante, secondo l'art. 19, n. 1, del regolamento n. 404/93, la responsabilità della fissazione dei quantitativi medi distribuiti dagli operatori interessati incombeva anzitutto alle autorità competenti degli Stati membri.
- 74 Nel vegliare alla messa in atto del regime istituito dal regolamento n. 404/93, la Commissione non era tenuta ad accettare i dati trasmessi dagli Stati membri senza controllarli e, di fatto, non li ha accettati incondizionatamente. Tuttavia non era nemmeno tenuta a procrastinare sine die la messa in atto del nuovo regime dopo aver adottato tutte le misure ragionevolmente possibili per rettificare i casi di duplice conteggio.

75 Il Tribunale ritiene che le variazioni persistenti nelle tabelle, anche dopo la correzione di vari quantitativi di riferimento da parte della Commissione, rispetto ai dati inizialmente comunicati dagli Stati membri non abbiano rilevanza sufficiente per invalidare il coefficiente di riduzione adottato in base ai dati corretti. Dette variazioni dimostrano semplicemente le difficoltà pratiche connesse alla messa in atto di una nuova organizzazione comune dei mercati che subentrava ai vari regimi fino a quel momento in vigore. Orbene, le difficoltà incontrate dalle autorità competenti degli Stati membri nella messa in atto di una normativa comunitaria non possono inficiare la validità delle misure di applicazione in quanto tali.

76 Quanto al terzo motivo, secondo il quale il coefficiente di riduzione contestato sarebbe stato fissato in ispregio dell'art. 40, n. 3, del Trattato e del principio della parità, il Tribunale ricorda che il divieto di discriminazione sancito da detto articolo altro non è che l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che rientra tra i principi fondamentali del diritto comunitario e che prescrive che situazioni comparabili non siano trattate in maniera diversa, salvoché la differenziazione sia obiettivamente giustificata (v. sentenze della Corte 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477, punto 9, e 21 febbraio 1990, cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a., Racc. pag. I-435, punto 13).

77 È vero che l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana comprende operatori economici che non sono né produttori né consumatori, ma ciò non toglie che, data la generalità del principio di non discriminazione, il divieto di discriminazione vale anche per questi operatori economici allorché sono soggetti alla disciplina dell'organizzazione comune dei mercati (v. sentenza Germania/Consiglio, già ricordata, punto 68).

78 Prima dell'adozione del regolamento n. 404/93 il settore in questione era caratterizzato dalla coesistenza di mercati nazionali molto diversi, la maggior parte dei quali funzionava in modo pressoché identico da tempi anteriori all'instaurazione della Comunità o all'adesione alla stessa dello Stato membro interessato. Sui mercati nazionali aperti, gli operatori economici potevano approvvigionarsi in banane

dei paesi terzi senza esser soggetti a restrizioni quantitative. Sui mercati nazionali protetti, invece, gli operatori che trattavano banane comunitarie e tradizionali ACP avevano la certezza di poter smerciare i loro prodotti senza dover subire la concorrenza dei distributori di banane dei paesi terzi. Di conseguenza, vi erano rilevanti differenze di prezzo tra i vari mercati.

79 Si deve dunque constatare che le situazioni rispettive degli operatori economici sui vari mercati nazionali non erano comparabili. In questi frangenti il Tribunale ritiene che, pur se per i vari operatori economici l'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati ha avuto ripercussioni diverse, questa disparità di trattamento è l'inevitabile conseguenza della necessità di tener conto delle differenti situazioni nelle quali si trovavano gli operatori e rientra nell'obiettivo di integrazione dei mercati che fino a quel momento erano rimasti isolati (sentenza Germania/Consiglio, già ricordata, punti 70-74).

80 Inoltre, gli elementi di prova prodotti dalle ricorrenti dinanzi al Tribunale non riescono a dimostrare che, in un caso determinato, il trattamento loro riservato è stato diverso da quello riservato ad altri operatori.

81 Così stando le cose, il Tribunale ritiene che, nel fissare il coefficiente di riduzione contestato, la Commissione non ha superato i limiti, né ha esercitato erroneamente il potere discrezionale di cui dispone nell'interesse della Comunità per la messa in opera delle norme di un'organizzazione comune dei mercati (v. sentenze citate in precedenza al punto 51).

82 Ne consegue che vanno disattesi il secondo e il terzo motivo.

Quarto motivo: inosservanza dell'art. 16 del regolamento n. 404/93 a causa del ritardo nella redazione del bilancio di previsione in base al quale avrebbe dovuto venir stabilito il contingente tariffario a cui è stato applicato il coefficiente di riduzione contestato

Argomenti delle parti

- 83 Le ricorrenti hanno sostenuto in un primo tempo che la Commissione, ponendo in non cale l'art. 16 del regolamento n. 404/93, aveva ommesso di redigere un bilancio di previsione prima di fissare il contingente tariffario per il 1994. Dopo la decisione della Commissione 29 settembre 1994, 94/654/CE, che stabilisce il bilancio di previsione della produzione e del consumo nonché delle importazioni ed esportazioni di banane nella Comunità per il 1994 (GU L 254, pag. 90), hanno sostenuto che detto bilancio era stato redatto in ritardo.
- 84 Le ricorrenti sostengono che il bilancio di previsione va utilizzato per adattare il contingente tariffario di 2 milioni di tonnellate fissato dall'art. 18, n. 1, del regolamento n. 404/93 e che l'art. 9 del regolamento n. 1442/93, che fa richiamo all'esistenza di un bilancio di previsione, prevede che quantitativi indicativi siano stabiliti per ciascun trimestre in funzione di detto bilancio.
- 85 Secondo le ricorrenti, emerge dall'art. 16 del regolamento n. 404/93 che il bilancio di previsione va redatto prima dell'inizio della stagione di vendita e, dal n. 3 dello stesso articolo, che non può venir modificato durante la stagione, salvo per circostanze eccezionali. Questa interpretazione dell'art. 16 sarebbe confermata dal nono 'considerando' del regolamento n. 404/93, che stabilisce che nel bilancio redatto ogni anno «le prospettive della produzione e del consumo comunitari devono venir valutate». Le ricorrenti sostengono che, poiché il bilancio di previsione per il 1994 è stato redatto solo il 29 settembre 1994, cioè dopo il rilascio di tutte le licenze di importazione, il ritardo lo ha reso superfluo e costituisce d'altra parte un'infrazione al regolamento n. 404/93 commessa dalla Commissione.

86 La Commissione osserva di non aver approvato un bilancio di previsione formale, come previsto dall'art. 16 del regolamento n. 404/93, prima di fissare il coefficiente di riduzione per il 1994, poiché non disponeva di informazioni sufficienti. Aggiunge di aver adottato il bilancio di previsione allorché ha potuto disporre di dette informazioni.

87 La Commissione sostiene che l'assenza di un bilancio di previsione al momento determinante non può considerarsi inosservanza di forme sostanziali. In primo luogo non era stato redatto il bilancio a causa di ritardi ed errori imputabili alle competenti autorità nazionali, mentre dal canto suo la Commissione aveva fatto il possibile per esser informata tempestivamente. In secondo luogo, la mancata redazione del bilancio avrebbe rilievo solo nel caso in cui fosse necessario aumentare i contingenti di importazione; in tutti gli altri casi verrebbe applicato automaticamente il contingente contemplato dal regolamento n. 404/93. In terzo luogo, la situazione prospettata dalle ricorrenti, se venisse accettata, metterebbe in forse il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati. In quarto luogo, la mancata redazione del bilancio di previsione non avrebbe influenza sulla validità della legislazione che contempla l'applicazione di un coefficiente di riduzione a corretti quantitativi di riferimento. Riguarderebbe la determinazione di un contingente che, secondo la Commissione, rappresenta una questione diversa. Ne conseguirebbe che la redazione di un bilancio di previsione prima della stagione di vendita prevista non può considerarsi come condizione di validità per il regolamento n. 3190/93. Infine la Commissione sottolinea che la normativa pertinente non fissa alcuna data per la redazione del bilancio di previsione. Questo silenzio implicherebbe che il Consiglio ha ritenuto che la redazione di detto bilancio prima dell'inizio della stagione di vendita costituisce un utile strumento, ma non essenziale, per un'adeguata organizzazione del mercato.

Giudizio del Tribunale

88 Poiché il presente motivo è tratto dal ritardo nella redazione del bilancio di previsione in base al quale avrebbe dovuto venir fissato il contingente tariffario a cui è stato applicato il coefficiente di riduzione contestato, si deve ricordare che la

funzione svolta da detto bilancio nel contesto dell'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana è quella precisata dagli artt. 16 e 18 del regolamento n. 404/93.

89 L'art. 18, n. 1, primo comma, stabilisce che un contingente tariffario di 2 milioni di tonnellate è aperto ogni anno. Il terzo comma della stessa disposizione stabilisce per il secondo trimestre del 1993 un contingente specifico di 1 milione di tonnellate. Il quarto comma prevede che, allorché aumenta la domanda della Comunità determinata in base al bilancio di previsione contemplato all'art. 16, il volume del contingente viene aumentato in proporzione e che, se questo aumento è necessario, si opera «entro il 30 novembre che precede la campagna in questione». Implicitamente, detta disposizione prevede dunque che il bilancio di previsione deve esser disponibile prima del 30 novembre di ogni anno affinché si possa stabilire se sarà necessario un aumento per la successiva stagione di vendite.

90 L'art. 16, n. 3, prevede la possibilità di un'ulteriore revisione, che ha una diversa funzione. Detta disposizione prevede infatti che il bilancio può esser riveduto durante la stagione «segnatamente al fine di tener conto dell'incidenza di circostanze eccezionali sulla produzione o sull'importazione».

91 Il Tribunale ritiene che emerge dalla lettura del combinato disposto di dette norme che il bilancio di previsione va normalmente redatto con sufficiente tempestività affinché prima del 30 novembre che precede la futura stagione di vendite possa esser presa una decisione quanto alla necessità di una revisione del contingente tariffario.

92 Il Tribunale ritiene inoltre che il diritto degli operatori economici ad esser informati della possibilità di un'eventuale revisione del contingente prima del 30 novembre precedente una nuova stagione di vendite è un diritto importante, che gli Stati membri e la Commissione devono rispettare e tutelare.

- 93 Non ne consegue tuttavia che il regolamento n. 3190/93 debba venir invalidato per il solo motivo che è stato adottato prima dell'adozione di un bilancio di previsione per il 1994 e, quindi, prima che potesse adottarsi una decisione sulla necessità di una revisione, come prevista dall'art. 18, n. 1, quarto comma.
- 94 Il Tribunale ritiene che la Commissione ha dimostrato di aver incontrato difficoltà ad ottenere dati precisi dagli Stati membri, dati indispensabili per un esatto bilancio di previsione, e che, in questi frangenti, non le rimaneva che calcolare il coefficiente di riduzione contestato sull'unica base del contingente di 2 milioni di tonnellate, senza prima vagliare, per mancanza di adeguati elementi, la necessità di una revisione come quella prevista dall'art. 18, n. 1, quarto comma. Il fatto che il bilancio di previsione è stato adottato in ritardo non può perciò considerarsi inosservanza dell'art. 16 del regolamento n. 404/93.
- 95 Il Tribunale osserva inoltre che, allorché nel settembre 1994 sono stati forniti dati più esatti, la Commissione ha redatto un bilancio di previsione per l'anno, ha effettuato la revisione del contingente, avendone ravvisato la necessità, e ha di conseguenza modificato il coefficiente di riduzione contestato. Il Tribunale ritiene che queste misure hanno considerevolmente ridotto il pregiudizio che le ricorrenti hanno potuto subire a causa del ritardo nella redazione del bilancio di previsione e queste hanno riconosciuto peraltro in udienza che il loro pregiudizio sotto questo aspetto era di scarsa entità.
- 96 Dalle considerazioni che precedono, emerge che la redazione ritardata del bilancio di previsione in base al quale avrebbe dovuto esser fissato il contingente tariffario al quale è stato applicato il coefficiente di riduzione contestato non è tale da inficiare la validità dello stesso.
- 97 Ne consegue che il quarto motivo va disatteso.

Quinto motivo: la decisione di applicare il coefficiente di riduzione contestato è fondata su disposizioni illegittime del regolamento n. 1442/93

98 Invocando l'art. 184 del Trattato, le ricorrenti osservano che talune disposizioni del regolamento n. 1442/93 sono inapplicabili e che la decisione di applicare il coefficiente di riduzione è quindi nulla. Il loro argomento si impernia su cinque punti. Esse sostengono che:

- 1) la definizione del termine «operatore» data dall'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93 esula dalle facoltà conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93;
- 2) la definizione del termine «importatore secondario» di cui all'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1442/93 è ambigua e pare conferire diritto ad una frazione del contingente agli operatori che si accollano solo i rischi di perdita o di deterioramento e non il rischio commerciale e, in quanto crea una quarta categoria di operatori, esula dalle facoltà conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93;
- 3) l'inclusione dei maturatori nella categoria degli operatori ai quali spetta una frazione del contingente tariffario, contemplata dall'art. 3, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1442/93, esula dai poteri conferiti alla Commissione dal regolamento n. 404/93;
- 4) l'applicazione di un coefficiente di ponderazione, prevista all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1442/93, esula dalle competenze conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93;
- 5) le disposizioni relative ai documenti giustificativi da presentare a corredo delle domande di assegnazione di una frazione del contingente, di cui all'art. 4, n. 3, e agli artt. 7 e 8 del regolamento n. 1442/93, costituiscono, data la loro oscurità,

un'inosservanza del principio della certezza del diritto e un inadempimento da parte della Commissione del suo obbligo di gestire il contingente comunitario secondo la normativa comunitaria.

99 Il Tribunale esaminerà successivamente tutti questi punti.

100 Come ha già sottolineato il Tribunale nell'ambito dell'apprezzamento sul primo motivo delle ricorrenti, il Consiglio, con il regolamento n. 404/93, ha conferito alla Commissione ampia discrezionalità per l'adozione delle modalità di applicazione, facoltà che implica necessariamente quella di adottare definizioni idonee. Il Tribunale osserva però che nella prima e nella seconda parte del presente motivo, le ricorrenti sostengono che talune definizioni fornite nel regolamento n. 1442/93 sono illegittime in quanto esulano dalle facoltà conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93.

1) La definizione del termine «operatore» data dall'art. 3 del regolamento n. 1442/93 esula dalle facoltà conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93

Argomenti delle parti

101 Le ricorrenti ricordano che il quattordicesimo e il quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93 sottolineano la necessità di salvaguardare tanto le strutture di distribuzione quanto i vincoli commerciali esistenti. Nel quindicesimo 'considerando' si precisa che le licenze di importazione vanno rilasciate a persone fisiche o giuridiche che si sono accollate il rischio commerciale della distribuzione delle banane e che è necessario evitare di turbare i rapporti commerciali tra le persone operanti nelle varie fasi della catena di distribuzione.

102 Esse sostengono che la definizione del termine «operatore» di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93, che distingue le classi di attività degli importatori primari, degli importatori secondari e dei maturatori, non rispetta i principi enunciati nel regolamento n. 404/93. L'inclusione dei maturatori, in particolare, disorganizzerebbe l'esistente rete commerciale. Il rischio commerciale al quale si richiama il regolamento n. 404/93 sarebbe il rischio inerente agli utili e alle perdite sul mercato e non quello relativo al deterioramento o alla perdita del prodotto, che è un rischio assicurabile. Inoltre, conferendo a coloro che non erano tradizionalmente importatori il diritto di effettuare importazioni, la Commissione avrebbe aperto una breccia fondamentale nella catena commerciale.

103 Le ricorrenti aggiungono che la definizione di operatore fornita dal regolamento n. 1442/93 è ambigua e non elimina il rischio di conteggi doppi. Questa ambiguità avrebbe l'effetto di ingenerare nelle autorità competenti nazionali un'incertezza quanto agli aventi diritto ad una frazione del contingente tariffario e si sarebbe verificato che svariati operatori avrebbero preteso l'assegnazione di quote che non erano di loro spettanza. Ciò avrebbe provocato una riduzione, a danno degli operatori che, come le ricorrenti, godevano di pieni diritti quanto alla frazione di contingente tariffario assegnata a tutti gli operatori.

104 Le ricorrenti ricordano di aver proposto una definizione alternativa del termine «operatore», non accettata dalla Commissione, secondo la quale un operatore sarebbe la persona che ha provveduto allo sdoganamento della merce nella Comunità e che è tenuta a versare i dazi doganali relativi a detta importazione.

105 Prima di ribattere agli argomenti specifici svolti dalle ricorrenti, la Commissione sottolinea che, contrariamente a quello che esse sostengono, il fondamento normativo del regolamento n. 3190/93 è l'art. 20 del regolamento n. 404/93 e non il regolamento n. 1442/93. Ciò sarebbe confermato dal preambolo del regolamento

n. 3190/93 e dal fatto che la Commissione lo ha adottato con la procedura cosiddetta del «comitato di gestione», prevista dall'art. 27 del regolamento n. 404/93. Ne conseguirebbe che la legittimità del regolamento n. 1442/93 non sarebbe pertinente per il sindacato della legittimità del regolamento n. 3190/93.

106 Quanto alle diverse attività cui si richiama la definizione del termine «operatore», la Commissione osserva che l'art. 3 del regolamento n. 1442/93 è conforme ai principi definiti dal regolamento n. 404/93. In primo luogo, si dovrebbe considerare la diversità delle strutture di approvvigionamento e di distribuzione negli Stati membri. In secondo luogo, si dovrebbe consentire un accesso al contingente agli operatori la cui attività dipende direttamente da detto accesso e che si accollano un ingente rischio commerciale. A questo proposito, la Commissione respinge l'idea secondo cui avrebbe dovuto limitare la definizione di operatori a coloro che hanno versato i dazi doganali, sottolineando che questa opzione avrebbe avvantaggiato un particolare gruppo di operatori a danno di altri direttamente interessati. Inoltre, il sistema istituito dal regolamento n. 404/93 e messo in opera dal regolamento n. 1442/93 sarebbe fondato non sull'importazione, ma sulla distribuzione, definita dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 404/93 come «l'immissione sul mercato, esclusa la fase in cui il prodotto viene messo a disposizione del consumatore finale».

107 La Commissione riconosce che vi è il rischio di interpretazione erranea e di doppio conteggio, ma sottolinea che questa è una conseguenza inevitabile della complessità del quadro legislativo e che questo rischio non può sminuire l'utilità di distinguere tre classi di attività diverse.

Giudizio del Tribunale

108 In questa parte del motivo, le ricorrenti svolgono in pratica un argomento suddiviso in due punti. In primo luogo sostengono che, definendo il termine «operatore» mediante un richiamo ad attività che danno diritto a fruire di una frazione del

contingente tariffario, e includendovi quelle dei maturatori, la Commissione ha sconfinato dai limiti della competenza che le conferisce il regolamento n. 404/93. In secondo luogo, sostengono che l'ambiguità di detta definizione ha provocato duplici conteggi, che hanno dato origine a distorsioni nella suddivisione del contingente tariffario.

109 Quanto al primo punto dell'argomento, il Tribunale osserva che, fissando i criteri che gli operatori devono soddisfare per poter accedere al contingente tariffario nell'ambito della nuova organizzazione comune del mercato, il regolamento n. 404/93 ha accolto il rischio commerciale dell'immissione del prodotto sul mercato «per conto proprio» come comune parametro per identificare gli operatori delle due prime categorie (A e B) contemplati all'art. 19, n. 1, del regolamento. Nessuna disposizione del regolamento limita l'accesso al contingente tariffario agli operatori che hanno distribuito banane nell'ambito dei regimi nazionali precedenti o, in modo più generale, agli operatori che hanno effettuato importazioni.

110 Orbene, come hanno ammesso le ricorrenti al punto 40 della replica, i maturatori hanno avuto e continuano ad avere importanza basilare nella distribuzione del prodotto in causa. Infatti il Regno Unito ha osservato, senza incontrare obiezioni, che i maturatori insediati nel suo territorio avevano, prima del 1992, distribuito banane «per conto proprio» e si erano accollati il rischio commerciale connesso allo smercio perché non esiste nel Regno Unito, tra maturatori e importatori, un sistema di compensazione finanziaria come quello descritto dalle ricorrenti. Così stando le cose, è giocoforza constatare che la preoccupazione, espressa nel quattordicesimo e nel quindicesimo 'considerando' del regolamento n. 404/93, di non scalfire i vincoli commerciali attuali non solo non è incompatibile con la nozione di «operatore» di cui all'art. 3 del regolamento n. 1442/93, ma per di più giustifica il fatto che i maturatori sono stati ricompresi tra coloro che hanno diritto ad una frazione del contingente tariffario nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati.

111 Contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, il rischio commerciale contemplato dal regolamento n. 404/93 non può interpretarsi nel senso che è limitato al rischio relativo agli utili e alle perdite sul mercato, ad esclusione dunque dei rischi

assicurabili. Nella vita commerciale vi sono infatti rischi, come quelli relativi a crediti irrecuperabili o al fallimento di un cliente importante, che possono essere coperti da assicurazione, ma restano sempre rischi commerciali. I maturatori che, per conto loro, comprano partite di banane per rivenderle devono far fronte al rischio commerciale connesso ad eventuali fluttuazioni di prezzo nonché al rischio di deterioramento o di perdita del prodotto stesso.

112 Emerge infine dagli stessi 'considerandi' del regolamento n. 404/93 che l'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati, pur facendo il possibile per non perturbare i vincoli commerciali e le esistenti strutture di distribuzione, non mirava a conservare immutati detti vincoli e dette strutture, bensì a consentire una certa evoluzione, che comprendeva l'accesso al mercato per nuovi operatori.

113 Quanto al secondo punto dell'argomento, il Tribunale ritiene che la definizione del termine «operatore» fornita all'art. 3, n. 1, del regolamento n. 1442/93 non può considerarsi ambigua o incompatibile con l'economia del regolamento n. 404/93. L'art. 3, n. 1, tende a riflettere la realtà del mercato in questione, sul quale uno o più operatori esercitavano effettivamente per conto proprio una o più delle attività commerciali considerate. Se nei calcoli effettuati dalle autorità nazionali si sono verificati doppi conteggi, questi errori devono venir imputati alla complessità e alla diversità delle strutture commerciali operanti nel settore e non vanno considerati come conseguenza inevitabile di un'illegittimità che inficierebbe la definizione del termine «operatore».

114 Ne consegue che questo punto del quinto motivo va disatteso.

2) La definizione del termine «importatore secondario» di cui all'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1442/93 è ambigua e pare conferisca diritto ad una frazione del contingente agli operatori che si accollano solo i rischi di perdita o di deterioramento e non il rischio commerciale e, in quanto crea una quarta categoria di operatori, esula dalle facoltà conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93

Argomenti delle parti

115 Le ricorrenti sostengono che la definizione del termine «importatore secondario» di cui all'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1442/93 (v. supra, punto 13) a causa della sua ambiguità crea una quarta categoria di operatori e che, sotto questo aspetto, la Commissione ha travalicato i poteri che le sono stati conferiti dal regolamento n. 404/93. Osservano che la Commissione ha riconosciuto l'ambiguità di questa definizione ed ha stilato una nota interpretativa per chiarirla. In detta nota si spiega che «l'evento che determina l'inclusione nella categoria degli importatori secondari ai sensi dell'art. 3, n. 1, è l'immissione in libera pratica del prodotto». Le ricorrenti osservano che questa nota non ha però soppresso l'ambiguità e che taluni Stati membri hanno interpretato la seconda frase dell'art. 3, n. 1, lett. b), considerando i rischi di deterioramento o di perdita equivalenti al rischio commerciale normalmente affrontato dal proprietario. Questa interpretazione si sarebbe risolta in un aumento artefatto dell'importo dei quantitativi di riferimento riservati agli importatori secondari. Le ricorrenti sottolineano che la Commissione, non avendo adottato idonee misure per porvi rimedio, deve rispondere di questa situazione.

116 Nella replica, le ricorrenti hanno aggiunto che l'art. 3 del regolamento n. 1442/93 è sfociato nell'instaurazione di un sistema nel quale i maturatori finiranno con l'accaparrarsi tutto il contingente tariffario. A loro giudizio, i maturatori otterranno una quota del contingente tariffario a motivo della loro attività di maturazione, nonché un'ulteriore quota per le loro importazioni, effettuate in virtù del diritto loro conferito da detto art. 3. Potranno quindi operare come importatori secondari ed eliminare quelli attuali.

- 117 La Commissione sostiene che le ricorrenti hanno interpretato male la definizione dell'importatore secondario. L'art. 3 del regolamento n. 1442/93 stabilirebbe che l'importatore secondario deve mettere le banane in libera pratica come proprietario; tuttavia, se l'importatore che mette le banane in libera pratica non è proprietario, ma si accolla il rischio di deterioramento o di perdita, potrebbe considerarsi proprietario. La Commissione stabilisce che il termine «rischio commerciale» include il rischio di deterioramento o di perdita.
- 118 Quanto all'argomento secondo il quale i maturatori potranno fungere da importatori secondari, la Commissione sostiene che il sistema istituito dal regolamento n. 404/93 non comporta, di per sé, un trasferimento di diritti tra gli operatori di categoria A che esercitano le varie classi di attività. Aggiunge, tuttavia, che le posizioni di detti operatori non sono determinate le une rispetto alle altre. Sarebbe perciò stato corretto, ad esempio, lasciare agli importatori primari e ai maturatori la libertà di acquisire diritti connessi ad operazioni di importazione secondaria e il fatto che alcuni maturatori e alcuni importatori primari si siano avvalsi di questa libertà dimostrerebbe che l'affermazione delle ricorrenti secondo la quale i maturatori si accaparreranno tutto il contingente tariffario non è fondata.

Giudizio del Tribunale

- 119 Il Tribunale ritiene che la presente parte del motivo si fondi su un'erronea interpretazione dell'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1442/93. Questa disposizione pone tre condizioni cumulative per definire un operatore che svolge attività di categoria B o «importatore secondario», vale a dire anzitutto l'approvvigionamento e l'immissione in libera pratica di banane verdi, in secondo luogo, la messa in vendita, per un'ulteriore immissione sul mercato comunitario e, in terzo luogo, la qualità di proprietario.

- 120 Come ha affermato la Corte nella sentenza Paesi Bassi/Commissione, già ricordata (punti 22 e 23), l'analisi di questa norma mette in risalto che le condizioni poste sono cumulative e che il criterio dell'assicurazione dei rischi di deterioramento o di perdita del prodotto rappresenta una condizione alternativa alla quale si può ricorrere nel caso in cui non sia soddisfatta la condizione di proprietà.
- 121 Ne consegue che, correttamente interpretato, l'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento n. 1442/93 non è ambiguo e questa parte del quinto motivo va perciò disattesa.

3) L'inclusione dei maturatori tra gli operatori ai quali spetta una frazione del contingente tariffario, contemplata dall'art. 3, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1442/93, esula dai poteri conferiti alla Commissione dal regolamento n. 404/93

Argomenti delle parti

- 122 Le ricorrenti sostengono che l'inclusione dei maturatori stride con la definizione tradizionale del negoziante che si accolla il rischio commerciale inerente alla messa in circolazione del prodotto sul mercato comunitario e che i principi che disciplinano la suddivisione del contingente tariffario, come enunciati nel preambolo del regolamento n. 404/93, non ricomprendono dette imprese poiché tra di esse e gli importatori vige un sistema di compensazione finanziaria, grazie al quale le imprese non si accollano i rischi di distribuzione. Inoltre, i maturatori, poiché hanno diritto a licenze di importazione, potrebbero ormai importare direttamente dai paesi terzi, trasformandosi così in importatori primari e secondari e troncando i vincoli commerciali tradizionali già esistenti con gli importatori primari e secondari del passato.

123 La Commissione ribatte che i maturatori sono trattati come operatori perché si accollano un rischio commerciale e che il problema di sapere se questo rischio sia assicurabile non è pertinente. Acquisterebbero banane verdi e si accollerebbero il rischio di fluttuazione dei prezzi, nonché spese ingenti di investimento e di distribuzione. La Commissione osserva poi di non aver voluto eliminare dal mercato i maturatori che avevano venduto banane nei regimi nazionali esistenti in precedenza. A questo proposito si richiama alla situazione esistente nel Regno Unito prima dell'adozione del regolamento n. 404/93. Aggiunge che, anche se, per ora, il sistema rispecchia l'attuale struttura del mercato, non mira tuttavia a cristallizzare la posizione degli importatori presenti sul mercato e che i maturatori potranno eventualmente passare da una categoria di operatori all'altra.

124 Il Regno Unito osserva, anzitutto, che l'affermazione delle ricorrenti secondo la quale i maturatori non si accollano rischi commerciali non è esatta, almeno per quel che riguarda alcuni Stati membri. Nel Regno Unito, non vi è un meccanismo di compensazione finanziaria e, di conseguenza, allorché i maturatori acquistano banane verdi affrontano il rischio che il prezzo di mercato o la domanda diminuiscono. Il Regno Unito sottolinea, in secondo luogo, che l'affermazione che i maturatori tradizionalmente non importano banane è del pari inesatta, poiché secondo il sistema praticato sul suo territorio prima dell'instaurazione dell'ordinamento comune dei mercati, il 35% delle licenze di importazione per le banane dei paesi terzi era rilasciato a negozianti indipendenti, in maggioranza maturatori. In terzo luogo, il Regno Unito osserva che l'art. 19, n. 1, del regolamento n. 404/93 stabilisce che il contingente tariffario è aperto agli «operatori» e non solo agli «importatori».

Giudizio del Tribunale

125 In questa parte del motivo, le ricorrenti osservano, in sostanza, che i maturatori non avrebbero dovuto venir compresi tra gli operatori che avevano diritto ad una frazione del contingente tariffario, poiché non si assumono alcun rischio commer-

ciale. Questa affermazione, non suffragata da prove, è stata contraddetta dal Regno Unito, il quale ha illustrato che, secondo il sistema praticato sul suo territorio prima dell'instaurazione dell'organizzazione comune dei mercati, non vi era alcun meccanismo di compensazione finanziaria tra importatori e maturatori, il che faceva sì che questi ultimi assumevano un rischio commerciale ed operavano in effetti come importatori titolari di licenze di importazione.

126 Il Tribunale rileva che le ricorrenti hanno già svolto questo argomento nella prima parte del motivo e lo disattende per le stesse ragioni già esposte ai punti 109-112.

4) L'applicazione di un coefficiente di ponderazione, prevista all'art. 5, n. 2, regolamento n. 1442/93, esula dalle competenze conferite alla Commissione dal regolamento n. 404/93

Argomenti delle parti

127 Secondo le ricorrenti, il coefficiente di ponderazione introdotto dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1442/93 non era contemplato dal regolamento n. 404/93. Inoltre le percentuali indicate sarebbero arbitrarie, specie dal momento che ai maturatori viene assegnata una parte del contingente tariffario superiore quasi del doppio a quella riservata agli importatori secondari, nonostante il fatto che, a differenza di questi ultimi, si accollino unicamente un rischio commerciale trascurabile. Le ricorrenti aggiungono che il terzo 'considerando' del regolamento n. 1442/93, che dichiara che detto coefficiente «corregge gli effetti negativi scaturenti dal fatto che gli stessi quantitativi di prodotti vengono ripetutamente conteggiati a diversi stadi del circuito commerciale», non spiega come si producano detti effetti.

- 128 La Commissione, sostenuta dal Regno Unito, osserva soprattutto che il preambolo del regolamento n. 404/93 stabilisce che le licenze di importazione devono esser rilasciate a persone che si sono accollate il rischio commerciale della distribuzione delle banane e che limitare l'accesso al contingente agli operatori che avevano importato in precedenza banane sarebbe stato ingiustificato in considerazione dei sistemi di distribuzione esistenti in taluni Stati membri.
- 129 La Commissione aggiunge che le percentuali riportate all'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1442/93 sono state fissate dopo uno studio del mercato e previa consultazione degli Stati membri nell'ambito del comitato di gestione e che riflettono le realtà del mercato. Fa rilevare che è stato considerato che gli importatori primari si accollano il rischio maggiore nella distribuzione delle banane e che, per questo motivo, è stato loro riconosciuto un coefficiente di ponderazione del 57%; che, tenuto conto della funzione meno importante degli importatori secondari, che si limitano a immettere in libera pratica per conto proprio banane acquistate dagli importatori primari per rivenderle poi ai maturatori, e del fatto che non corrono gli stessi rischi affrontati dalle altre due categorie, è stato loro applicato un coefficiente di ponderazione del 15% e che, visto che i maturatori, che vendono le banane ai grossisti, si accollano i rischi connessi alle eventuali oscillazioni dei prezzi e della domanda, è stato loro concesso un coefficiente di ponderazione del 28%. La Commissione precisa che detti coefficienti fanno parte di un sistema di contingenti.

Giudizio del Tribunale

- 130 Come ha già sottolineato il Tribunale nella valutazione del primo motivo, relativo all'applicazione di un coefficiente di riduzione (v. supra, punti 50-55), per il funzionamento di un contingente tariffario è necessario poter stabilire un coefficiente di ponderazione al fine di tener conto del fatto che le stesse quantità di prodotti possano esser trattate da operatori diversi in fasi successive della catena commerciale.

- 131 Orbene, fissando — dopo esame del mercato e consultazione del comitato di gestione — i tassi dei coefficienti di ponderazione secondo le percentuali indicate in precedenza, la Commissione si è avvalsa della propria discrezionalità, prerogativa che le deve consentire di far fronte a fenomeni economici complessi. Poiché le ricorrenti non lo hanno dimostrato, il Tribunale non può concludere che la Commissione si è fondata su fatti materialmente inesatti o li ha valutati in modo palesemente erroneo.
- 132 Ne consegue che la Commissione era legittimata a fissare coefficienti di ponderazione differenziati in funzione dell'importanza dei rischi assunti dai vari operatori.
- 133 Questa parte del quinto motivo va perciò disattesa.

5) Le disposizioni relative ai documenti giustificativi da presentare a corredo delle domande di assegnazione di una frazione del contingente di cui all'art. 4, n. 3, e agli artt. 7 e 8 del regolamento n. 1442/93, costituiscono, data la loro oscurità, un'inosservanza del principio della certezza del diritto e un inadempimento da parte della Commissione dal suo obbligo di gestire il contingente comunitario secondo la normativa comunitaria

Argomenti delle parti

- 134 Secondo le ricorrenti, le disposizioni in questione, che precisano le condizioni alle quali le autorità nazionali competenti devono redigere gli elenchi degli operatori delle categorie A e B, nonché fissare i quantitativi di riferimento loro spettanti, vanno interpretate nel senso che impongono un obbligo agli Stati membri. L'art. 4, n. 3, stabilisce che «gli operatori interessati tengono a disposizione delle autorità i documenti giustificativi di cui all'art. 7». L'art. 7, invece, sembra rendere facoltativa la presentazione di documenti giustificativi, poiché si richiama ai «tipi di docu-

menti che possono esser presentati, su richiesta delle autorità competenti degli Stati membri, per accertare i quantitativi commercializzati da ciascun operatore».

135 Secondo le ricorrenti, l'ambiguità creata da dette disposizioni ha fatto sì che gli Stati membri la interpretassero in modo divergente, sicché i criteri prescritti per aver diritto ad una frazione del contingente sono applicati più restrittivamente in alcuni Stati membri che in altri. Inoltre, posto che la presentazione di documenti sia obbligatoria, l'art. 7, n. 1, non preciserebbe comunque se sia sufficiente la presentazione di un solo documento o se si debbano produrre tutti quelli elencati. Infine, l'art. 8 non fornirebbe alcuna indicazione alle autorità nazionali per chiarire quali siano i documenti di cui all'art. 7, che nell'insieme si ritiene costituiscano prova sufficiente del buon funzionamento della richiesta. Queste carenze costituirebbero altrettante infrazioni al principio della certezza del diritto.

136 La Commissione sostiene che gli articoli in questione non sono in contraddizione tra loro. Osserva che l'art. 4, n. 3, si riferisce ai documenti che gli operatori interessati devono tenere a disposizione delle autorità competenti, ma che la decisione circa la necessità di produrre taluni documenti è lasciata alla discrezione delle autorità nazionali. Pur ammettendo che un sistema siffatto si presta ad esser applicato in modo diverso a seconda degli Stati membri, la Commissione ricorda che gli Stati sono comunque tenuti a prescrivere un minimo di condizioni in materia di prova.

137 Il Regno Unito sostiene che non vi è incompatibilità tra gli artt. 4, n. 3, e 7, poiché questi articoli mirano soltanto ad obbligare gli operatori a fornire alle autorità competenti degli Stati membri, se queste lo richiedano, l'uno o l'altro dei documenti elencati all'art. 7.

Giudizio del Tribunale

138 Il Tribunale ritiene che si evince da una corretta lettura dell'art. 4, n. 3, e dell'art. 7 del regolamento n. 1442/93 che queste disposizioni non sono incompatibili. Infatti il primo articolo si riferisce chiaramente agli operatori interessati, prescrivendo loro di produrre, su richiesta delle autorità nazionali competenti, i documenti giustificativi di cui all'art. 7. Tuttavia detto art. 7 lascia alle autorità competenti degli Stati membri la cura di precisare la portata di detto obbligo stabilendo direttamente quali documenti vanno prodotti a sostegno di ciascuna richiesta di fissazione di un quantitativo di riferimento. L'elencazione dell'art. 7 rappresenta un'illustrazione delle prescrizioni in materia di prova che possono essere adottate dalle autorità nazionali competenti. Esse dispongono di una certa discrezionalità, data la disparità di sistemi anteriormente in vigore nei vari Stati membri, al fine di tener conto dell'esigenza di flessibilità che detta disparità comporta se viene istituita una nuova organizzazione comune dei mercati.

139 È tuttavia d'uopo precisare che le autorità nazionali competenti hanno l'obbligo, allorché si avvalgono della discrezionalità che è loro conferita dall'art. 7, di esercitarla nell'osservanza dei principi di buona fede e di diligenza, prendendo cura di verificare che gli elementi di prova che richiedono consentano, nei limiti del possibile, di accertare in modo efficace ed esatto i dati statistici che rispecchiano la situazione nello Stato membro in questione.

140 In questi frangenti, il Tribunale ritiene che, astenendosi dall'indicare direttamente i documenti giustificativi che gli operatori devono produrre, la Commissione non è venuta meno al principio della certezza del diritto.

141 Va dunque disattesa questa parte del quinto motivo e quindi va respinto il quinto motivo nel suo complesso.

142 Ne consegue che risulta infondata e va respinta la domanda di annullamento.

B — *La domanda di risarcimento*

143 Le ricorrenti chiedono di esser risarcite delle perdite e dei danni che sarebbero stati loro arrecati:

- dalla illegittima decisione della Commissione, contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 2920/93, di applicare un coefficiente di riduzione ai quantitativi di riferimento assegnati agli operatori della categoria A per il periodo 1° luglio - 31 dicembre 1993;
- dall'illegittima decisione della Commissione, contenuta nell'art. 1 del regolamento n. 3190/93, di applicare un coefficiente di riduzione ai quantitativi di riferimento assegnati agli operatori della categoria A per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 1994; e
- dall'inadempimento, imputabile alla Commissione, dell'obbligo di amministrare e gestire il contingente comunitario conformemente al diritto comunitario, in particolare all'art. 155 del Trattato e all'art. 20 del regolamento n. 404/93.

Argomenti delle parti

144 Le ricorrenti ricordano che la Commissione deve, nell'assolvere gli obblighi che le incombono a norma dell'art. 155 del Trattato e dell'art. 20 del regolamento n. 404/93, attenersi al principio della buona amministrazione e che le decisioni

adottate in ispregio di detto principio sono invalide (sentenza della Corte 27 marzo 1990, causa C-10/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1229). Richiamandosi alla risoluzione 93/C 166/01 del Consiglio, dell'8 giugno 1993, sulla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU C 166, pag. 1), e alle conclusioni dell'avvocato generale Gulmann precedenti la sentenza della Corte 20 gennaio 1993, cause riunite C-106/90, C-317/90 e C-129/91, Emerald Meats/Commissione (Racc. pag. I-209, in particolare pag. I-260), aggiungono che la Commissione è anche tenuta a rispettare il principio secondo il quale la normativa comunitaria deve essere chiara. Orbene, per i motivi già esposti nell'ambito della domanda di annullamento, la Commissione sarebbe venuta meno agli obblighi che le impongono detti principi.

- 145 Le ricorrenti osservano inoltre che la Commissione ha solo superficialmente verificato se i quantitativi di riferimento e gli elenchi degli operatori redatti dalle autorità nazionali erano esatti e non ha sorvegliato il modo nel quale gli Stati membri hanno assolto gli obblighi che loro imponeva il regolamento n. 1442/93. Orbene, queste incombenze le derivano espressamente dall'art. 4, n. 5, di detto regolamento o le sono imposte dal principio generale secondo il quale le facoltà che non sono espressamente contemplate ma sono necessarie per la corretta messa in pratica di una misura comunitaria possono essere implicite.

Giudizio del Tribunale

- 146 Il Tribunale ha affermato in precedenza (punti 44-142) che la Commissione non ha commesso illecito stabilendo, all'art. 1 del regolamento n. 3190/93, un coefficiente di riduzione da applicarsi ai quantitativi di riferimento degli operatori della categoria A. Ne consegue che la domanda di risarcimento, in quanto fondata sull'illegittimità delle decisioni della Commissione di applicare detto coefficiente durante i periodi 1° gennaio - 31 dicembre 1994 e 1° luglio - 31 dicembre 1993, deve venir respinta perché inconsistente.

- 147 L'art. 155 del Trattato nonché l'art. 20 del regolamento n. 404/93 determinano l'ambito nel quale la Commissione ha facoltà di definire le modalità di applicazione necessarie alla messa in atto di un'organizzazione comune dei mercati. In quanto tali, dette disposizioni non possono esser invocate dai singoli per coinvolgere, in base agli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, la responsabilità di detta istituzione.
- 148 Dalla valutazione del Tribunale, esposta in precedenza, sul secondo (punti 67-75), terzo (punti 76-81) e quinto motivo (punti 108-114, 119-121, 125-126, 130-133 e 138-141) nonché dalla sentenza Paesi Bassi/Commissione, già ricordata, emerge che gli altri argomenti svolti dalle ricorrenti per dimostrare un comportamento illegittimo della Commissione vanno del pari disattesi.
- 149 La domanda di risarcimento va dunque respinta.
- 150 Dal complesso delle considerazioni che precedono si arguisce che il ricorso va respinto in tutti i suoi punti.

Sulle spese

- 151 In virtù dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte che rimane soccombente è condannata alle spese, se ne è fatta richiesta. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e la Commissione ha chiesto la loro condanna alle spese, quindi le spese vanno poste a loro carico.

- 152 Tuttavia, in virtù dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri che sono intervenuti in causa devono sopportare le proprie spese. Il Regno Unito sopporterà perciò le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) Le ricorrenti sono condannate alle spese in solido.
- 3) Il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord sopporterà le spese che ha incontrato.

Lenaerts

Lindh

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 1996.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

K. Lenaerts