

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
14 settembre 1995 *

Nella causa T-571/93,

Lefebvre frères et sœurs, società anonima di diritto francese, con sede in Douai (Francia),

GIE Fructifruit, gruppo d'interesse economico di diritto francese, con sede in Barentin (Francia),

Association des mûrisseurs indépendants, associazione di diritto francese, con sede in Dieppe (Francia), e

Star fruits C^{ie}, società anonima di diritto belga, con sede in Bruxelles,

rappresentate dagli avv. ti Jean-Philippe Kunlin e Jean-Paul Montenot, del foro di Parigi, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio degli avv. ti Arendt e Medernach, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrenti,

* Lingua processuale: il francese.

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Gérard Rozet, consigliere giuridico, e Marc de Pauw, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore della direzione degli affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dal signor Nicolas Eybalin, segretario degli Affari esteri, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

interveniante,

avente ad oggetto domande di risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE,

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, D. P. M. Barrington e A. Saggio,
giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 10 mag-
gio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

1 Le ricorrenti nella presente causa, la società Lefebvre frères et soeurs, il gruppo d'interesse economico (GIE) Fructifruit (costituito dalla società Lefebvre frères et soeurs, dalla società degli Établissements Soly import, dalla società Francor, dalla società Mûrisseries du Centre e dalla società Mûrisserie française), l'Association des mûrisseurs indépendants (AMI) e la società Star fruits C^{ie} (in prosieguo: le «ricorrenti»), operano nel settore della maturazione industriale della banana.

- 2 Prima dell'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana ad opera del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404 (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 404/93»), la situazione del mercato comunitario della banana si caratterizzava nel modo seguente. Il consumo di banane negli Stati membri era coperto da tre fonti di approvvigionamento: le banane prodotte nella Comunità (in prosieguo: le «banane comunitarie»), le banane prodotte in taluni degli Stati con i quali la Comunità aveva concluso la convenzione di Lomé (in prosieguo: le «banane ACP»), e le banane prodotte da altri Stati (in prosieguo: le «banane della zona dollaro»).

- 3 Le banane comunitarie sono prodotte, in particolare, nelle isole Canarie e nei dipartimenti francesi d'oltremare, la Guadalupa e la Martinica, nonché, in misura inferiore, a Madera, nelle Azzorre, a Creta nonché in Algarve e in Laconia. Questa produzione copriva il 20% circa del consumo comunitario.

- 4 Le banane ACP sono importate essenzialmente da taluni Stati africani, come il Camerun e la Costa d'Avorio, e da alcune isole del Mar dei Caraibi, quali la Giamaica e le isole Sottovento. L'importazione dall'Africa, dai Caraibi e dal Pacifico copriva il 20% circa del consumo comunitario.

- 5 Le banane della zona dollaro sono originarie, segnatamente, di taluni paesi dell'America centrale e dell'America del sud, soprattutto la Costa Rica, la Colombia, l'Ecuador, l'Honduras e Panama. Questa produzione copriva il 60% circa del consumo comunitario.

- 6 Vi è una sensibile differenza di prezzo tra le banane provenienti dai paesi comunitari, quelle dei paesi ACP e quelle della zona dollaro. Ad esempio, in Francia, nel 1986, il prezzo delle banane era di 653 ECU per tonnellata per le banane antillane, 612 ECU per le banane dei paesi ACP, e 525 ECU per le banane della zona dollaro. La differenza tra i livelli di prezzo è dovuta ai costi di produzione inferiori

nella zona dollaro, a causa di un livello dei salari più basso nonché di un'ottima rete di produzione e di distribuzione, con imprese di grandi dimensioni che si giovano di economie di scala e di attrezzature più moderne.

- 7 Le banane originarie degli Stati ACP fruiscono, nell'ambito delle successive convenzioni di Lomé, di un'esenzione dai dazi doganali e dalle restrizioni quantitative. Il regime doganale delle banane ACP non poteva tuttavia, di per sé, garantire lo smercio delle banane ACP nella Comunità, a causa del sensibile divario tra il prezzo delle banane ACP e quello delle banane della zona dollaro. Questo smercio è stato garantito mediante il mantenimento di restrizioni quantitative nazionali rispetto alle importazioni dirette provenienti da paesi terzi diversi dagli Stati ACP, e facendo ricorso a provvedimenti fondati sull'art. 115 del Trattato CE nei confronti delle importazioni indirette della stessa origine.

- 8 Nei dodici Stati membri esistevano diversi sistemi di organizzazione del mercato. La Francia, la Spagna, la Grecia e il Portogallo praticavano sistemi che andavano dall'«organizzazione» nazionale alla chiusura del mercato. Dal 1988, la Francia, la Grecia, il Regno Unito e l'Italia hanno fatto ricorso all'art. 115 del Trattato per proteggere tanto la propria produzione nazionale quanto le importazioni provenienti dagli Stati ACP tradizionali fornitori di questi Stati membri.

- 9 Cinque Stati membri (i Paesi Bassi, il Belgio, la Danimarca, l'Irlanda e il Lussemburgo) non avevano imposto alcun provvedimento restrittivo particolare nei confronti delle importazioni di banane dalla zona dollaro, applicando il dazio doganale del 20% consolidato al GATT rispetto ai paesi terzi.

- 10 Nemmeno la Repubblica federale di Germania, principale importatore della Comunità, applicava restrizioni quantitative, e fruiwa di un contingente a dazio zero, grazie al protocollo relativo al contingente tariffario per le importazioni di banane allegato alla convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori

d'oltremare alla Comunità, a sua volta allegata al Trattato CE. Essa importava esclusivamente dai paesi latino-americani.

- 11 Poiché le ricorrenti operano sul mercato francese della banana, la loro denuncia si riferisce esclusivamente a questo mercato. Il mercato francese della banana era riservato più o meno interamente alla produzione nazionale, cioè alle banane della Martinica e della Guadalupa, e alla produzione di due paesi ACP: la Costa d'Avorio e il Camerun. Dal 1932 esisteva un sistema di protezione del mercato.
- 12 Per i casi in cui queste zone di produzione non riuscissero a rifornire il mercato francese, il Comité interprofessionnel bananier de l'Union française, organizzazione che coordina la produzione e il fabbisogno del mercato, aveva il diritto di aprire un contingente che consentisse l'importazione di banane provenienti tanto dai paesi della Comunità quanto da paesi terzi. Il diritto di importare banane contingentate era subordinato alla concessione di una licenza.
- 13 In considerazione delle circostanze sopra descritte (v. supra, punti 6 e 7), il 30 aprile 1987 la Repubblica francese ha proposto alla Commissione una domanda ai sensi dell'art. 115 del Trattato, per essere autorizzata ad escludere dal trattamento comunitario le banane della zona dollaro e degli Stati ACP diversi dai fornitori tradizionali della Francia, messe in libera pratica in un altro Stato membro. L'8 maggio 1987 la Commissione ha emanato una decisione, applicabile fino al 30 aprile 1988, che autorizzava la Repubblica francese ad escludere dal trattamento comunitario le banane della zona dollaro, vale a dire le banane originarie dei seguenti paesi: la Bolivia, il Canada, la Colombia, la Costa Rica, Cuba, l'Ecuador, il Salvador, il Guatemala, il Nicaragua, Panama, le Filippine, gli Stati Uniti, il Venezuela, l'Honduras e il Messico. La Commissione ha tuttavia respinto la domanda della Repubblica francese nella parte riguardante le banane provenienti dagli Stati ACP diversi dai fornitori tradizionali della Francia.

- 14 La decisione della Commissione 8 maggio 1987 è stata impugnata con ricorso proposto il 7 luglio 1987 dalla Lefebvre frères et soeurs. La Corte di giustizia ha dichiarato il ricorso irricevibile (sentenza della Corte 14 febbraio 1989, causa 206/87, Lefebvre/Commissione, Racc. pag. 275).
- 15 La Commissione si era riservata il diritto di modificare la decisione 8 maggio 1987 non appena le previsioni del mercato avessero indicato che il fabbisogno del mercato francese di banane originarie dei paesi terzi interessati superava le 15 000 tonnellate. Nel corso del mese di ottobre 1987, il governo francese ha informato la Commissione che ricorrevano detti presupposti. Il 27 ottobre 1987 la Commissione ha emanato una decisione recante modifica della decisione 8 maggio 1987, che prevedeva che almeno il 25% delle quantità di banane ammesse per soddisfare il fabbisogno del mercato francese non coperto dalla produzione nazionale e dalle importazioni dagli Stati ACP avrebbe dovuto essere riservato a coloro che intendessero importare banane originarie della zona dollaro messe in libera pratica negli altri Stati membri.
- 16 Tra l'8 maggio 1987 e il 30 giugno 1993 la Commissione ha dunque emanato dieci decisioni, fondate sull'art. 115, che hanno autorizzato la Repubblica francese ad escludere dal trattamento comunitario le banane originarie di paesi terzi della zona dollaro o di paesi ACP messe in libera pratica negli altri Stati membri:
- decisioni 8 maggio 1987 (citata, modificata il 27 ottobre 1987), 5 maggio 1988, 19 luglio 1988, 23 giugno 1989, 27 giugno 1990, 28 giugno 1991, 29 giugno 1992 e 28 dicembre 1992, relative alle banane della zona dollaro;
 - decisione 4 dicembre 1992, relativa alle banane del Camerun e della Costa d'Avorio;
 - decisione 5 maggio 1993, relativa alle banane dei paesi ACP.

- 17 Ad eccezione della decisione 4 dicembre 1992, rimasta in vigore per 28 giorni, la durata di applicazione delle decisioni andava da due mesi a un anno.
- 18 Il 4 dicembre 1992 le ricorrenti hanno proposto ricorso dinanzi a un giudice francese per ottenere il risarcimento del danno subito a causa del diniego da parte dell'amministrazione francese di rilasciare licenze per l'importazione di banane. Il 29 giugno 1994, il tribunale amministrativo di Parigi ha condannato in via di principio lo Stato francese, in quanto il 18 giugno 1991, il 30 settembre 1991 e il 10 dicembre 1991 aveva negato il rilascio delle licenze di importazione di banane provenienti dal Belgio, ma originarie della Repubblica dominicana e della Giamaica, benché tale diniego non fosse riconducibile alle decisioni emanate dalla Commissione sulla scorta dell'art. 115 del Trattato. Tuttavia, prima di pronunciarsi in via definitiva, il Tribunale ha disposto un supplemento di istruzione.
- 19 Il 13 febbraio 1993 il Consiglio ha emanato il regolamento n. 404/93, che ha istituito un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana.

Procedimento e conclusioni delle parti

- 20 Nelle circostanze sopra descritte, con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 2 dicembre 1993 le ricorrenti hanno proposto il presente ricorso per risarcimento danni. Con ordinanza del presidente della Seconda Sezione 6 maggio 1994, la Repubblica francese è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. La replica delle ricorrenti, essendo stata depositata fuori termine, è stata respinta. La fase scritta del procedimento si è conclusa il 3 agosto 1994 con il deposito delle osservazioni delle ricorrenti sulla memoria d'intervento della parte interveniente.

21 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Ha tuttavia invitato le parti a rispondere ad alcuni quesiti e a produrre documenti.

22 L'udienza si è svolta il 10 maggio 1995. Le parti hanno esposto le proprie difese nonché le risposte ai quesiti del Tribunale.

23 Le ricorrenti concludono sostanzialmente che il Tribunale voglia:

— dichiarare che la Commissione, con le politiche adottate sul mercato francese della banana, ha cagionato loro un danno, in violazione delle norme del Trattato CE;

— condannare la Commissione a risarcire il danno subito dalle ricorrenti e dai loro associati corrispondendo loro, a tale titolo, i seguenti importi, salvo integrazioni:

a) Lefebvre frères et soeurs:

261 458,98 ECU,

b) GIE Fructifruit:

825 000 ECU,

c) Association des mûrisseurs indépendants (AMI):

825 000 ECU,

d) Star fruits C^{ie}:

31 249 497 ECU,

e) Soly import:

2 387 606 ECU,

f) Francor:

439 975,64 ECU,

g) Mûrisseries du Centre:

448 794,22 ECU,

h) Mûrisserie française:

572 373,51 ECU;

- in subordine, per l'ipotesi in cui il Tribunale non si ritenga sufficientemente edotto sull'effettività e l'entità del danno subito da ogni ricorrente, disporre una perizia a spese della Commissione;

- condannare la Commissione a tutte le spese.

24 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile per quanto riguarda il risarcimento del danno che si assume causato da fatti o da omissioni della Commissione anteriori al 1° dicembre 1988;

- respingere in quanto infondato il ricorso per risarcimento danni proposto dalla Lefebvre frères et soeurs e dalle altre ricorrenti;

- condannare le ricorrenti alle spese.

25 La Repubblica francese conclude che il Tribunale voglia:

- respingere in quanto infondato il ricorso per risarcimento danni proposto dalla Lefebvre frères et soeurs e dalle altre ricorrenti.

Sulla ricevibilità

- 26 Come la Commissione ha giustamente sottolineato, le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono, ai sensi dell'art. 43 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte, in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine. Il presente ricorso è stato proposto il 2 dicembre 1993. Ne consegue che, tenendo conto dei termini in ragione della distanza ai sensi degli artt. 101 e 102 del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, i ricorsi della Lefebvre frères et soeurs, del GIE Fructifruit e dell'AMI sono ricevibili solo limitatamente alla domanda di risarcimento dei danni subiti nel periodo successivo al 25 novembre 1988 e il ricorso della Star fruits C^{ie} è ricevibile solo limitatamente alla domanda di risarcimento dei danni subiti nel periodo successivo al 29 novembre 1988.

Nel merito

- 27 Prima di esaminare i motivi dedotti dalle ricorrenti, occorre ricordare i principi che, secondo la giurisprudenza della Corte e del Tribunale, informano la responsabilità extracontrattuale della Comunità. In forza dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, la responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che siano soddisfatte varie condizioni, relative all'illiceità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, alla realtà del danno e all'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento stesso e il danno lamentato (sentenze della Corte 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke/Commissione, Racc. pag. 325, e 2 luglio 1974, causa 153/73, Holtz e Willemsen/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 675).

I — *Sul fondamento della responsabilità*

- 28 A sostegno della domanda di risarcimento, le ricorrenti deducono cinque motivi per provare l'esistenza di una condotta irregolare da parte della Commissione. Questi motivi vertono rispettivamente sulla violazione degli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, del Trattato CE, dovuta al ritardo con il quale la Commissione ha sottoposto al

Consiglio le proprie proposte di regolamento nel settore della banana; sulla violazione dell'art. 115 del Trattato CE, sulla violazione degli artt. 155 e 169 del Trattato CE; sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento e, infine, sulla violazione del principio della parità di trattamento.

Sul motivo vertente sulla violazione degli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, del Trattato, dovuta al ritardo con il quale la Commissione ha sottoposto al Consiglio le proprie proposte di regolamento nel settore della banana

Argomenti delle parti

29 Secondo le ricorrenti la Commissione, avendo omesso fino al 7 agosto 1992, ben oltre la scadenza del periodo transitorio, di proporre l'instaurazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, ha trasgredito tanto l'art. 38, n. 4, del Trattato, che impone l'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri, quanto l'art. 43, n. 2, del Trattato, che obbliga la Commissione a presentare proposte in merito all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune. Aggiungono che questa carenza è particolarmente grave nella prospettiva del completamento del mercato interno il 31 dicembre 1992.

30 La Commissione ammette l'esistenza di gravi ritardi nella realizzazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. Essa sottolinea tuttavia le difficoltà incontrate nell'instaurare una politica comune nel settore della banana, considerate la diversità e spesso la conflittualità degli interessi in gioco, e afferma che soltanto sotto la pressione della scadenza dell'Atto unico nonché dell'aumento del volume della produzione comunitaria di banane, dovuto alle banane provenienti dalle isole Canarie dopo l'adesione della Spagna, essa ha potuto infine agire.

- 31 La Commissione aggiunge che, quand'anche fosse constatata una violazione, essa non sarebbe sufficientemente grave per determinare la sua responsabilità extracontrattuale, considerati il contenuto degli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, del Trattato, nonché la giurisprudenza della Corte in merito all'art. 215, secondo comma, del Trattato (sentenze della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975; 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Bayerische HNL e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209; 5 dicembre 1979, cause riunite 116/77 e 124/77, Amylum/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3497, e 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061).

Giudizio del Tribunale

- 32 Il Tribunale rammenta la giurisprudenza costante della Corte che ha precisato la portata dell'art. 215, n. 2, nel senso che, nel caso di atti normativi implicanti scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità sorge solo in presenza di una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli. Più specificamente, in un contesto normativo come quello della fattispecie, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile alla realizzazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può sorgere solo se l'istituzione interessata ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri (v., in particolare, la citata sentenza Mulder e a./Consiglio e Commissione).
- 33 Il Tribunale ricorda altresì la sentenza 22 maggio 1985, causa 13/83, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. 1513), in cui la Corte ha dichiarato, nell'ambito di un ricorso per carenza proposto contro un'istituzione ai sensi dell'art. 175 del Trattato CEE, che non poteva essere preso in considerazione il grado di difficoltà dell'obbligo imposto all'istituzione. La Corte ha aggiunto tuttavia che, nella fattispecie, il Consiglio godeva di un potere discrezionale e che la mancanza di una politica comune, la cui instaurazione era prescritta dal Trattato, non costituiva necessariamente una carenza dal contenuto sufficientemente definito per essere impugnabile ai sensi dell'art. 175.

- 34 Alla luce di questi principi occorre determinare se la Commissione abbia commesso una violazione atta a far sorgere la sua responsabilità extracontrattuale.
- 35 Come si evince dagli argomenti della Commissione, un'organizzazione comune dei mercati e una politica commerciale comune avrebbero dovuto essere instaurate nel settore delle banane alla fine del periodo transitorio, cioè il 1° gennaio 1970. Cionondimeno, la proposta della Commissione recante organizzazione comune dei mercati nel settore della banana è stata presentata al Consiglio soltanto il 7 agosto 1992, e il regolamento n. 404/93 è stato emanato dal Consiglio soltanto il 13 febbraio 1993.
- 36 Occorre tuttavia riconoscere l'esistenza di gravi difficoltà nell'instaurazione di una politica comune nel settore della banana. Tali difficoltà erano dovute, in parte, ai diversi sistemi di organizzazione del mercato esistenti nei dodici Stati membri prima dell'adozione del regolamento n. 404/93 (v. punti 8-10) e, d'altra parte, ai diversi interessi in gioco, vale a dire gli interessi delle diverse zone di produzione della Comunità, gli impegni nei confronti degli Stati ACP, gli obblighi derivanti dal GATT, gli interessi dei consumatori, gli interessi degli operatori comunitari, quelli dei produttori latino-americani, ed infine gli interessi finanziari della Comunità.
- 37 Nella fattispecie, va rilevato che il ritardo contestato alla Commissione fa riferimento all'emanazione di un atto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, e che spettava a tale istituzione determinare, secondo le norme procedurali previste dal Trattato, il momento in cui conveniva formulare e presentare le sue proposte legislative.
- 38 Il Tribunale ritiene che l'esercizio del potere legislativo della Commissione non debba essere ostacolato dalla prospettiva di azioni di risarcimento danni ogniqualvolta essa si trovi a decidere se debba proporre provvedimenti normativi. Se un

ritardo della Commissione nel sottoporre proposte legislative potesse di per sé fondare un ricorso per risarcimento danni, ne risulterebbe gravemente compromesso il potere discrezionale dell'istituzione nell'esercizio delle sue competenze legislative.

39 Ciò considerato, il Tribunale rileva che, nel ritardare la presentazione di una proposta sull'organizzazione comune del mercato della banana, la Commissione non ha trasgredito in modo palese e grave i limiti che si impongono all'esercizio dei suoi poteri.

40 Inoltre, per accertare l'eventuale esistenza di una violazione sufficientemente grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli, si devono esaminare lo scopo e la portata degli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, del Trattato, richiamati dalle ricorrenti.

41 Come si evince segnatamente da queste norme, deve stabilirsi fra gli Stati membri una politica agricola comune, e le istituzioni comunitarie sono tenute ad instaurarla. Tuttavia, gli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, si limitano ad imporre obblighi alle istituzioni; essi non mirano a tutelare i singoli. Non presentano quindi le caratteristiche di norme giuridiche superiori, la cui violazione potrebbe determinare il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità.

42 Ne consegue che il motivo vertente sulla violazione degli artt. 38, n. 4, e 43, n. 2, dev'essere disatteso.

Sul motivo vertente sulla violazione dell'art. 115 del Trattato CE

Argomenti delle parti

- 43 Le ricorrenti affermano che i presupposti sostanziali atti a giustificare l'emanazione, da parte della Commissione, di una decisione sulla base dell'art. 115 del Trattato non sono mai esistiti né al momento dell'adozione da parte della Commissione della decisione 8 maggio 1987, né nel corso dei cinque anni successivi.
- 44 Esse contestano inoltre alla Commissione di aver rinnovato la propria decisione 8 maggio 1987 per più di cinque anni, essendo tutte le decisioni sostanzialmente identiche, benché, secondo la sua decisione 22 luglio 1987, 87/433/CEE, relativa alle misure di sorveglianza e di protezione che gli Stati membri possono essere autorizzati a prendere in applicazione dell'art. 115 del Trattato CE (GU L 238, pag. 26; in prosieguo: la «decisione 87/433»), l'adozione di tali misure fosse autorizzata soltanto per una durata limitata, qualora la gravità della situazione lo richiedesse. Le ricorrenti richiamano altresì la citata sentenza Holtz e Willemsen/Consiglio e Commissione a sostegno dell'argomento secondo il quale una decisione fondata sull'art. 115 può avere soltanto durata limitata.
- 45 La Commissione ritiene che, nel momento in cui ha emanato i provvedimenti di cui trattasi, ne ricorressero i presupposti sostanziali, e che le decisioni contestate hanno autorizzato deroghe al principio della libera circolazione delle merci soltanto per brevi periodi, considerato che il periodo più lungo è stato di un anno. Secondo la Commissione, la durata di un'autorizzazione a derogare al principio della libera circolazione delle merci deve valutarsi nei confronti di ciascuna decisione individuale, e non cumulativamente. Ritiene che una simile valutazione della durata sia conforme all'interpretazione resa dalla Corte nella causa Tezi/Commissione (sentenza 5 marzo 1986, causa 59/84, Racc. pag. 887).
- 46 Essa aggiunge che, quand'anche le decisioni di cui trattasi fossero illegittime a causa della loro durata, cosa che essa contesta, questa illegittimità non costituirebbe una

violazione palese e grave di una norma giuridica, ai limiti dell'arbitrarietà, tale da determinare il sorgere della responsabilità della Comunità, in quanto la nozione di «durata limitata» non è mai stata precisata chiaramente, né dall'art. 115 né dalla giurisprudenza della Corte.

- 47 Per quanto riguarda la durata di una decisione fondata sull'art. 115, la Repubblica francese ritiene che l'art. 115 stesso non limiti il numero di decisioni che la Commissione può adottare, benché ogni decisione debba essere interpretata e applicata in senso restrittivo.

Giudizio del Tribunale

- 48 Prima di giudicare la legittimità delle decisioni della Commissione fondate sull'art. 115, primo comma, del Trattato, occorre ricordare che, per giurisprudenza consolidata della Corte, le deroghe ammesse dall'art. 115, atteso che costituiscono non solo un'eccezione alle disposizioni degli artt. 9 e 30 del Trattato — i quali sono di importanza fondamentale per il mercato comune — ma anche un ostacolo per l'instaurazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113, vanno interpretate ed applicate in modo restrittivo (sentenze della Corte 15 dicembre 1976, causa 41/76, *Donckerwolcke*, Racc. pag. 1921, e *Tezi/Commissione*, citata). Si evince altresì dalla giurisprudenza della Corte che, allorché uno Stato membro presenta una domanda ai sensi dell'art. 115, la Commissione è tenuta a sindacare le ragioni addotte dallo Stato membro per giustificare i provvedimenti protettivi di cui chiede l'autorizzazione, nonché a controllare se questi siano necessari e conformi al Trattato (sentenza 8 aprile 1976, causa 29/75, *Kaufhof/Commissione*, Racc. pag. 431).

- 49 È altresì costante in giurisprudenza che, in caso di valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale e che il sindacato di legittimità, da parte del giudice, sull'esercizio di detto potere deve limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento dai limiti del potere discrezionale (sentenze della Corte 22 gennaio

1976, causa 55/75, Balkan-Import Export, Racc. pag. 19; 20 ottobre 1977, causa 29/77, Roquette Frères, Racc. pag. 1835, e 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio, Racc. pag. 3333).

- 50 Il Tribunale ritiene che occorra, nel caso di specie, esaminare le decisioni di cui trattasi al fine di verificare se ricorressero i presupposti cui l'art. 115 del Trattato subordina le autorizzazioni di deroghe, e se la durata delle decisioni fosse ragionevole in quelle circostanze.
- 51 Per quanto riguarda la valutazione delle circostanze in cui le decisioni di cui trattasi sono state adottate, il Tribunale osserva che, nel rispondere ai quesiti sottoposti, la Commissione ha precisato le principali condizioni sostanziali che hanno giustificato l'emanazione delle decisioni.
- 52 In primo luogo, la Commissione ha sottolineato che, per quanto riguarda l'importazione di banane dette della zona dollaro, prima dell'emanazione delle decisioni fondate sull'art. 115 la Francia aveva mantenuto restrizioni quantitative. Esistevano forti disparità nei provvedimenti commerciali applicati dagli Stati membri all'importazione di banane dalla zona dollaro, e siffatte disparità erano atte a provocare deviazioni di traffico tali da provocare difficoltà economiche. Al fine di garantire, in questo contesto, la sopravvivenza della produzione nazionale delle banane della Guadalupa e della Martinica, che rappresentava un aspetto essenziale delle loro economie, il governo francese aveva ritenuto che occorresse escludere dal trattamento comunitario, tra l'altro, le banane della zona dollaro.
- 53 In secondo luogo, l'art. 1 dei Protocolli «banane» della terza e della quarta convenzione di Lomé dispone che, «per le esportazioni di banane nei mercati della Comunità, nessuno Stato ACP è posto in una situazione meno favorevole di quella passata o presente per quanto concerne l'accesso ai suoi mercati tradizionali ed i vantaggi di cui fruisce sui medesimi». Secondo la Commissione, l'osservanza da parte della Repubblica francese e della Comunità degli obblighi discendenti da tale

norma non avrebbe potuto essere garantita se la Commissione non avesse adottato le decisioni di cui trattasi.

- 54 Per quanto riguarda la durata delle decisioni fondate sull'art. 115, emerge chiaramente tanto dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalla citata sentenza *Tezi/Commissione*, quanto dall'art. 3, n. 2, della citata decisione 87/433, che tali provvedimenti di sorveglianza e di protezione devono essere autorizzati soltanto per «una durata limitata». Tuttavia, la nozione di durata limitata non è precisata né nella sentenza *Tezi/Commissione* né, più in generale, nella giurisprudenza comunitaria, né nella decisione 87/433.
- 55 Nella fattispecie, per la maggior parte delle decisioni contestate la Commissione ha previsto un periodo di applicazione di un anno. Nella risposta ai quesiti del Tribunale, ha spiegato di aver scelto tale periodo alla luce delle seguenti considerazioni: la gravità della situazione; gli obblighi durevoli della Comunità derivanti dalla convenzione di Lomé; la mancanza di elementi che consentissero ragionevolmente di attendersi un cambiamento, nel corso del periodo di dodici mesi, delle circostanze che avevano giustificato la concessione dell'autorizzazione, quali la soppressione delle disparità tra i regimi all'importazione applicati dagli Stati membri, il miglioramento nella competitività della produzione francese di banane, ovvero la modifica degli obblighi della Comunità derivanti dalla convenzione di Lomé; la facoltà che la Commissione aveva in ogni momento di procedere alla revoca o alla modifica dell'autorizzazione rilasciata e, infine, il carattere rappresentativo del periodo.
- 56 Trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione gode nella fattispecie di un ampio potere discrezionale. Alla luce delle spiegazioni che essa ha fornito e del fatto che le ricorrenti non hanno presentato osservazioni atte a contestare tali spiegazioni, il Tribunale ritiene che le ricorrenti non abbiano provato che la Commissione, nell'emanare le decisioni controverse, abbia ecceduto i limiti del proprio potere discrezionale.

- 57 Ne consegue che il motivo vertente sulla violazione dell'art. 115 del Trattato dev'essere disatteso.

Sul motivo vertente sulla violazione dell'art. 155 e dell'art. 169 del Trattato

- 58 Questo motivo presenta due profili. Il primo profilo verte sulla mancata proposizione, da parte della Commissione, di un ricorso per inadempimento nei confronti della Francia, mentre il secondo fa riferimento alla sua omissione nel vigilare sull'applicazione delle decisioni adottate sulla scorta dell'art. 115.

Quanto alla mancata proposizione di un ricorso per inadempimento contro la Francia

- 59 Sotto questo primo profilo, le ricorrenti affermano che la Repubblica francese, ostacolando l'importazione delle banane provenienti dai paesi ACP, ad eccezione delle merci contingentate provenienti dalla Costa d'Avorio e dal Camerun, ha violato gli obiettivi stabiliti dagli artt. 30 e 38 del Trattato CE, e che la Commissione, nel tollerare questa infrazione alle citate norme del Trattato, è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 155 e 169 del Trattato.

- 60 Il Tribunale ricorda che, come risulta da una giurisprudenza costante, la Commissione non è tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato, ma dispone invece in proposito di un potere discrezionale, che esclude il diritto dei singoli di esigere che essa decida in un senso determinato (sentenza della Corte 14 febbraio 1989, causa 247/87, Star Fruit/Commissione, Racc. pag. 291; ordinanze del Tribunale 14 dicembre 1993, causa T-29/93, Calvo Alonso-Cortés/Commissione, Racc. pag. II-1389, 27 maggio 1994, causa T-5/94, J/Commissione, Racc.

pag. II-391, e 23 gennaio 1995, causa. T-84/94, Bilanzbuchhalter/Commissione, Racc. pag. II-101). Rammenta altresì che la responsabilità extracontrattuale della Comunità sorge soltanto allorché un'istituzione abbia agito in modo illecito.

61 Di conseguenza, atteso che la Commissione non è tenuta ad instaurare un procedimento ai sensi dell'art. 169, la sua decisione di non provvedervi nel caso di specie va considerata conforme al Trattato e, in particolare, ai suoi artt. 155 e 169, non può quindi determinare il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità.

62 Ciò considerato, il primo profilo di questo motivo dev'essere respinto.

Sull'asserita mancanza di controllo da parte della Commissione sull'applicazione delle sue decisioni fondate sull'art. 115 del Trattato

— Argomenti delle parti

63 Per quanto riguarda il secondo profilo di questo motivo, vertente sull'omissione da parte della Commissione di vigilare sull'applicazione delle decisioni adottate in forza dell'art. 115 del Trattato, le ricorrenti deducono che la Repubblica francese, mediante pratiche discriminatorie e anticoncorrenziali, ha trasgredito la decisione 27 ottobre 1987, la quale, secondo loro, mirava a garantire ai piccoli e ai nuovi importatori un diritto d'accesso ai contingenti francesi. Esse affermano inoltre che sul mercato francese è stato mantenuto un livello anormalmente elevato dei prezzi per mezzo di azioni promananti dai produttori di banane antillane. Concludono che la Commissione non ha svolto alcun serio controllo sulle decisioni adottate dalla Repubblica francese in esecuzione delle autorizzazioni che le erano state concesse, e che la Repubblica francese ha impedito l'importazione di banane ACP, non

coperta dalle decisioni fondate sull'art. 115. Esse rammentano inoltre che la Commissione, pur avendo il diritto di modificare le proprie decisioni, ha ommesso di farlo, nonostante che le esigenze del mercato francese fossero cambiate.

- 64 La Commissione contesta di non avere svolto controlli sul modo in cui la Francia provvedeva all'attuazione sul proprio territorio delle misure di salvaguardia autorizzate sulla base dell'art. 115. Proprio nell'ambito di tale controllo, secondo la Commissione, essa ha introdotto dal 19 luglio 1988 l'obbligo di attribuire ai piccoli e ai nuovi operatori un'equa parte dei contingenti aperti per soddisfare il fabbisogno del mercato francese non coperto dalla produzione nazionale e dalla produzione dei paesi ACP.

— Giudizio del Tribunale

- 65 Occorre ricordare anzitutto che il combinato disposto degli artt. 178 e 215 del Trattato CE attribuisce competenza al giudice comunitario solo per risarcire i danni causati dalle istituzioni comunitarie o dai loro dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, vale a dire per risarcire i danni dei quali la Comunità possa essere responsabile extracontrattualmente. Viceversa, per i danni causati dagli organi nazionali sono responsabili unicamente gli organi stessi ed i giudici nazionali sono competenti in via esclusiva per garantirne il risarcimento (sentenza 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753).
- 66 L'argomento delle ricorrenti secondo il quale la Repubblica francese ha impedito le importazioni delle banane censura esclusivamente il comportamento della Repubblica francese, e spetta pertanto solo al giudice francese statuire sulla questione. Risulta d'altronde dagli argomenti delle ricorrenti, nonché dalla sentenza 29 giugno 1994 del tribunale amministrativo di Parigi (v. supra, punto 18), che le ricorrenti hanno già proposto ricorso dinanzi ad un giudice francese.

- 67 Per quanto riguarda gli altri argomenti dedotti dalle ricorrenti, vale a dire quelli secondo cui la Repubblica francese avrebbe violato la decisione della Commissione 27 ottobre 1987, sul mercato francese sarebbe stato mantenuto un livello anormalmente elevato dei prezzi mediante atti dei produttori di banane antillane, e la Commissione, omettendo di modificare le deroghe consentite con le proprie decisioni, avrebbe trasgredito il contenuto delle decisioni stesse, il Tribunale ritiene che le ricorrenti non abbiano dedotto alcuna prova concreta a sostegno di questi argomenti.
- 68 Ne consegue che questo motivo deve essere respinto anche sotto il secondo profilo.
- 69 Pertanto, il motivo vertente sulla violazione degli artt. 155 e 169 del Trattato dev'essere disatteso.

Sul motivo vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

- 70 Le ricorrenti deducono che, tenuto conto delle promesse fatte loro dalla Commissione, esse avevano il diritto di aspettarsi, in primo luogo, la presentazione di una proposta di misure comuni ai sensi dell'art. 43, n. 2, del Trattato, e, in secondo luogo, che si tenesse conto dei loro interessi, tanto nel presentare tale proposta al Consiglio quanto nell'adottare decisioni fondate sull'art. 115 del Trattato. Ciò considerato, il mancato rispetto da parte della Commissione delle sue promesse integrerebbe una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, che è una norma giuridica superiore a tutela dei singoli.

71 La Commissione replica che né i fatti dedotti né i documenti indicati dalle ricorrenti consentono di concludere nel senso di una violazione del principio di tutela del legittimo affidamento. Nulla negli scritti della Commissione avrebbe d'altronde consentito ad un operatore prudente ed accorto di confidare legittimamente nel fatto che la Commissione, sulla scorta di elementi di cui ancora non disponeva al momento in cui era chiamata ad esprimersi, avrebbe adottato una determinata posizione in settori relativi all'instaurazione di un'organizzazione comune di mercato o all'applicazione dell'art. 115 del Trattato.

Giudizio del Tribunale

72 Il Tribunale rammenta anzitutto che, conformemente ad una giurisprudenza costante, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria gli ha dato aspettative fondate. Per contro, nessuno può invocare una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v., in particolare, sentenza del Tribunale 17 dicembre 1992, causa T-20/91, Holtbecker/Commissione, Racc. pag. II-2599).

73 Le asserite promesse cui si richiamano le ricorrenti si trovano in particolare in due lettere della Commissione datate 24 giugno 1991 e 16 luglio 1992. Nella lettera 24 giugno 1991, il signor Andriessen, vicepresidente della Commissione, afferma quanto segue: «Quanto ai problemi più strettamente connessi all'applicazione dell'art. 115 del Trattato, mi rallegro che gli operatori che rappresentate siano consci del fatto che le decisioni della Commissione nel settore hanno sempre tenuto conto delle loro preoccupazioni. Vi posso assicurare che, nel caso in cui le autorità francesi domandassero una proroga dei provvedimenti in vigore oltre il 30 giugno 1991, la Commissione non mancherà di valutare tale domanda alla luce dei desideri che avete formulato a nome dei Vostri rappresentati». Nella lettera 16 luglio 1992, il signor Gaudenzi-Aubier, consigliere, precisa che «intende rassicurare (le ricorrenti) sul fatto che la Commissione, in sede di formulazione delle proposte al Consiglio per l'attuazione di un regime comunitario nel settore della banana, terrà certamente conto della particolare situazione dei piccoli e medi importatori».

- 74 Va sottolineato che vi è una grande differenza tra un'affermazione fatta dalla Commissione in termini generici, che non potrebbe suscitare speranze fondate, e una precisa assicurazione, atta a fondare tali speranze. Le affermazioni fatte dalla Commissione nelle lettere richiamate dalle ricorrenti appartengono alla prima categoria, essendo formulate in maniera molto generale. Ne consegue che queste affermazioni non erano idonee a suscitare nelle ricorrenti speranze fondate.
- 75 Di conseguenza, il motivo vertente sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento dev'essere disatteso.

Sul motivo vertente sulla violazione del principio di parità di trattamento

Argomenti delle parti

- 76 Le ricorrenti ritengono che la Commissione, mantenendo un sistema che si è tradotto in perdite economiche per le aziende di maturazione delle banane in Francia, abbia leso il principio di parità di trattamento sancito dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CE. Aggiungono che tali perdite esulavano dai rischi economici inerenti alle attività delle aziende di maturazione delle banane.
- 77 La Commissione deduce che, tenuto conto della difficile situazione che caratterizzava il settore della banana, era tenuta a prendere in considerazione molti obiettivi diversi. Essa avrebbe deciso di attribuire una temporanea prevalenza all'obiettivo consistente nel garantire un livello di vita equo alla popolazione agricola interessata, assicurando nel contempo l'osservanza degli obblighi internazionali assunti dalla Comunità e dai suoi Stati membri, senza con ciò destabilizzare le diverse correnti d'approvvigionamento del mercato comunitario.

Giudizio del Tribunale

- 78 Occorre anzitutto ricordare che, ai sensi dell'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato, l'organizzazione comune dei mercati agricoli da istituire nell'ambito della politica agricola comune «deve escludere qualsiasi discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità». In forza di una giurisprudenza costante, il divieto di discriminazione sancito dalla norma in oggetto è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza, che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (sentenze 10 gennaio 1992, causa C-177/90, Kühn, Racc. pag. I-35, e 27 gennaio 1994, causa C-98/91, Herbrink, Racc. pag. I-223) e che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, a meno che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v. sentenza 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, Klensch e a., Racc. pag. 3477).
- 79 Alla luce di questi principi occorre decidere se, nella fattispecie, la Commissione abbia trattato situazioni analoghe in modo diverso.
- 80 Il Tribunale rileva in primo luogo che, per consentirgli di accertare l'esistenza di una discriminazione, occorrerebbe che le ricorrenti facessero riferimento ad una persona o ad un gruppo che si fosse trovato in una situazione analoga alla loro, e che esse dimostrassero che la Commissione ha riservato a questa persona o a questo gruppo un trattamento diverso. Orbene, le ricorrenti si limitano a sostenere che la Commissione ha leso il principio di uguaglianza, senza ulteriormente comprovare questa affermazione.
- 81 Ne consegue che non ricorrono nella fattispecie i presupposti per dichiarare l'esistenza di una discriminazione.
- 82 Il motivo vertente sulla violazione del principio di non discriminazione deve pertanto essere respinto in quanto infondato.

83 Atteso che le ricorrenti non hanno dimostrato l'illegittimità del comportamento della Commissione, occorre dichiarare che non è sorta alcuna responsabilità extracontrattuale della Comunità.

II — *Sul danno dedotto*

84 Va rilevato inoltre, in ogni caso, che gli argomenti dedotti dalle ricorrenti per dimostrare l'effettività del danno subito, con riferimento, in sostanza, al lucro cessante delle imprese ricorrenti, si fondano soltanto su ipotesi, e che tali ipotesi non sono suffragate da alcun mezzo di prova. Inoltre, per quanto riguarda il danno che la GIE Fructifruit e l'AMI asseriscono aver subito, le ricorrenti non hanno fornito alcuna prova dell'esistenza delle spese che tali organi dichiarano di aver sostenuto, per cinque anni, al fine di garantire la difesa degli interessi dei propri associati.

85 Infine, quanto alla domanda proposta in subordine dalle ricorrenti, il Tribunale ritiene che essa sia infondata, tenuto conto della giurisprudenza della Corte secondo la quale spetta al ricorrente provare il danno dedotto, il che nella fattispecie non è stato fatto.

86 Ne consegue che le ricorrenti non sono state in grado di provare la sussistenza del danno che asseriscono aver subito.

87 Dalle considerazioni che precedono risulta che il ricorso dev'essere respinto.

Sulle spese

- 88 A norma dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Le ricorrenti sono rimaste soccombenti e devono pertanto essere condannate alla spese, in conformità alle conclusioni della Commissione. La Repubblica francese, intervenuta a sostegno delle conclusioni della Commissione, supporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.

- 2) Le ricorrenti sono condannate alle spese.

3) La Repubblica francese, parte interveniente, sopporterà le proprie spese.

Vesterdorf

Barrington

Saggio

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 settembre 1995.

Il cancelliere

Il presidente

H. Jung

B. Vesterdorf