

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

20 marzo 2001 *

Nella causa T-52/99,

T. Port GmbH & Co. KG, con sede in Amburgo (Germania), rappresentata dall'avv. G. Meier,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. K.-D. Borchardt e H. van Vliet, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno che la ricorrente avrebbe subito in quanto la Commissione ha adottato, nell'ambito del suo regolamento

* Lingua processuale: il tedesco.

(CE) 28 ottobre 1998, n. 2362, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 404/93 con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 293, pag. 32), disposizioni che sarebbero in contrasto con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e con taluni principi generali del diritto comunitario,

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, e dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cooke, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 4 ottobre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico

- 1 Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1), ha istituito, a decorrere dal 1° luglio 1993, un sistema comune d'importazione delle banane che si è sostituito ai vari regimi nazionali. È stata operata una distinzione tra le «banane comunitarie», raccolte nella Comunità, le «banane paesi terzi», provenienti da paesi terzi diversi dagli Stati d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), le «banane ACP tradizionali» e le «banane ACP non tradizionali». Le banane ACP tradizionali e le banane ACP non tradizionali corrispondevano ai quantitativi di banane esportati dai paesi ACP che, rispettivamente, non eccedevano o eccedevano le quantità tradizionalmente esportate da ciascuno di tali Stati, stabilite in allegato al regolamento n. 404/93.
- 2 Per assicurare uno smercio soddisfacente delle banane comunitarie, nonché delle banane originarie degli Stati ACP e degli altri paesi terzi, il regolamento n. 404/93 prevedeva l'apertura di un contingente tariffario annuale di 2,2 milioni di tonnellate (peso netto) per le importazioni delle banane paesi terzi e delle banane ACP non tradizionali.
- 3 La vecchia versione dell'art. 19, n. 1, del regolamento n. 404/93 prevedeva l'apertura del contingente tariffario, il quale era ripartito nel modo seguente: il 66,5% alla categoria degli operatori che avevano smerciato banane paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali (categoria A), il 30% alla categoria degli operatori che avevano smerciato banane comunitarie e/o banane ACP tradizionali

(categoria B) e il 3,5% alla categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che, a decorrere dal 1992, avevano cominciato a smerciare banane diverse dalle banane comunitarie e/o ACP tradizionali (categoria C).

- 4 La vecchia versione dell'art. 19, n. 2, prima frase, del regolamento n. 404/93 era formulata nel modo seguente:

«Sulla base dei calcoli effettuati separatamente per ciascuna categoria di operatori di cui al paragrafo 1 (...) ogni operatore riceve certificati di importazione in funzione dei quantitativi medi di banane che ha venduto negli ultimi tre anni per i quali sono disponibili dati statistici».

- 5 Il regolamento (CEE) della Commissione 10 giugno 1993, n. 1442, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione delle banane nella Comunità (G.U. L 142, pag. 6), definiva, in particolare, i criteri di determinazione dei tipi di operatori delle categorie A e B legittimati a presentare domande di certificati d'importazione, a seconda dell'attività dai medesimi svolta nel corso del periodo di riferimento.

- 6 Tale regime d'importazione è stato oggetto di un procedimento di composizione delle liti, nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), a seguito di reclami proposti da taluni paesi terzi.

- 7 Il detto procedimento ha dato luogo a relazioni 22 maggio 1997 del gruppo speciale dell'OMC e ad una relazione 9 settembre 1997 dell'organo di appello

permanente dell'OMC, la quale è stata adottata dall'organo di composizione delle controversie con decisione 25 settembre 1997. Con tale decisione l'organo di composizione delle controversie dell'OMC ha dichiarato incompatibili con le norme dell'OMC vari aspetti del sistema comunitario d'importazione delle banane.

- 8 Al fine di conformarsi a tale decisione, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) 20 luglio 1998, n. 1637, recante modifica del regolamento n. 404/93 (GU L 210, pag. 28). Successivamente, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) 28 ottobre 1998, n. 2362, recante modalità di applicazione del regolamento n. 404/93 con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 293, pag. 32).
- 9 Il regolamento n. 2362/98 prevede una semplice ripartizione tra «operatori tradizionali» e «operatori nuovi», definiti dal regolamento stesso, sicché, nell'ambito del nuovo regime d'importazione delle banane, risulta eliminata la ripartizione del contingente fra tre categorie diverse di operatori. È stata parimenti eliminata la suddivisione degli operatori delle categorie A e B a seconda del tipo di attività svolta sul mercato.
- 10 Pertanto, l'art. 4 del regolamento n. 2362/98 dispone quanto segue:

«1. Ogni operatore tradizionale, registrato in uno Stato membro conformemente all'articolo 5, ottiene per ogni anno, per l'insieme delle origini indicate nell'allegato I, un quantitativo di riferimento unico determinato in base alle quantità di banane che ha effettivamente importato durante il periodo di riferimento.

2. Per le importazioni da effettuare nel 1999, nell'ambito dei contingenti tariffari e delle banane ACP tradizionali, il periodo di riferimento è costituito dagli anni 1994, 1995 e 1996».

11 L'art. 5, nn. 2-4, del regolamento n. 2362/98 dispone quanto segue:

«2. Ai fini della determinazione del proprio quantitativo di riferimento, ciascun operatore comunica ogni anno all'autorità competente, anteriormente al 1^o luglio, quanto segue:

a) il totale dei quantitativi di banane delle origini indicate nell'allegato I che ha effettivamente importato durante ciascuno degli anni del periodo di riferimento;

b) i documenti giustificativi di cui al paragrafo 3.

3. L'importazione effettiva è attestata come segue:

a) mediante presentazione di una copia dei titoli d'importazione utilizzati per l'immissione in libera pratica dei quantitativi indicati dal titolare (...) del titolo (...),

- b) e mediante prova del pagamento dei dazi doganali applicabili il giorno dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione, pagamento effettuato direttamente alle autorità competenti oppure tramite un agente o un rappresentante in dogana.

L'operatore che fornisce la prova di aver pagato i dazi doganali applicabili all'atto dell'immissione in libera pratica di un determinato quantitativo di banane, direttamente alle autorità competenti o tramite un agente o un rappresentante in dogana, pur non essendo il titolare o il cessionario del rispettivo titolo d'importazione utilizzato per tale operazione (...) si considera che abbia realizzato l'importazione effettiva di tale quantitativo se è stato registrato in uno Stato membro a norma del regolamento (CEE) n. 1442/93 o se possiede i requisiti previsti dal presente regolamento per la registrazione come operatore tradizionale. Gli agenti o i rappresentanti in dogana non possono chiedere l'applicazione del presente comma.

4. Per gli operatori stabiliti in Austria, in Finlandia e in Svezia, la prova dei quantitativi immessi in libera pratica in tali Stati membri, nel 1994 e fino al terzo trimestre del 1995, è fornita mediante presentazione delle copie dei documenti doganali appropriati, nonché delle autorizzazioni d'importazione rilasciate dalle autorità competenti, debitamente utilizzati».

- 12 L'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2362/98 dispone quanto segue:

«Tenuto conto delle comunicazioni effettuate in applicazione del paragrafo 2 e in funzione del volume globale dei contingenti tariffari e delle banane ACP tradizionali di cui all'articolo 2, la Commissione fissa, se del caso, un coefficiente unico di adattamento per il quantitativo di riferimento provvisorio di ogni operatore».

Fatti e procedimento

- 13 La ricorrente, società T. Port GmbH & Co. KG, la cui sede si trova ad Amburgo, importa frutta e verdura. Sino all'entrata in vigore del regolamento n. 2362/98 essa apparteneva alla categoria A. Ai sensi di tale regolamento, essa è un operatore tradizionale.
- 14 Con decisione 8 dicembre 1998 le competenti autorità nazionali hanno riconosciuto alla ricorrente un quantitativo di riferimento provvisorio per il 1999 di 13 709 963 kg, dal quale hanno detratto 824 833 kg in seguito all'applicazione del coefficiente di adattamento di 0,939837 fissato dalla Commissione ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento n. 2362/98. Dalle quantità domandate dalla ricorrente le autorità nazionali hanno inoltre detratto, da un canto, le quantità che questa avrebbe importato nel 1994 in Austria, Finlandia e Svezia, vale a dire 898 692 kg, e, dall'altro, la quantità di banane paesi terzi, fissata a 9 838 861 kg, che essa era stata autorizzata a importare dal Finanzgericht di Amburgo.
- 15 L'11 e il 24 dicembre 1998 la ricorrente ha promosso dinanzi alle autorità nazionali un ricorso amministrativo in opposizione.
- 16 Con istanza depositata nella cancelleria del Tribunale il 19 febbraio 1999, la ricorrente ha dunque proposto il presente ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno subito in seguito all'adozione da parte della Commissione del regolamento n. 2362/98. In particolare, la ricorrente ha dedotto la violazione di talune intese figuranti nell'allegato 1 dell'Accordo che istituisce l'OMC (in prosieguo: l'«Accordo OMC»).
- 17 Nella sentenza 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-8395, punto 47), la Corte ha concluso che, «tenuto conto della loro natura

e della loro economia, [le intese e i memorandum di cui agli allegati 1-4 dell'Accordo OMC] non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie».

- 18 Con lettera 16 dicembre 1999 le parti sono state invitate a presentare osservazioni sulle eventuali conseguenze che si devono trarre da tale sentenza. La Commissione e la ricorrente hanno depositato le loro osservazioni, rispettivamente, il 6 e il 14 gennaio 2000.
- 19 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale del procedimento. Le difese delle parti e le loro risposte ai quesiti del Tribunale sono state sentite all'udienza pubblica del 4 ottobre 2000.

Conclusioni delle parti

- 20 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— condannare la Commissione a risarcire il danno che quest'ultima le ha causato in quanto ha indotto le autorità nazionali a diminuire, da una parte, il quantitativo di riferimento della ricorrente, in seguito all'applicazione del coefficiente di adattamento; e, dall'altra, i quantitativi che la ricorrente aveva chiesto sino alla concorrenza di quelli importati nel 1994 in Austria, Finlandia e Svezia e del quantitativo fissato giudiziarmente;

— condannare la Commissione alle spese.

21 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— in subordine, dichiarare il ricorso infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

22 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità, la Commissione sostiene che il presente ricorso è irricevibile perché la ricorrente avrebbe dovuto anzitutto tentare di impedire il verificarsi del danno lamentato promovendo un'azione innanzi al giudice nazionale competente. La Commissione ritiene che l'azione risarcitoria a norma dell'art. 178 del Trattato CE (divenuto art. 235 CE) e dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE) costituisca un mezzo di ricorso subsidiario in quanto il danno lamentato è causato da un provvedimento amministrativo nazionale adottato ai sensi del diritto comunitario (v. sentenze della Corte 6 giugno 1990, causa C-119/88, AERPO e a./Commissione, Racc. pag. I-2189, e 13 marzo 1992, causa C-282/90, Vreugdenhil/Commissione, Racc. pag. I-1937, punto 12, nonché sentenze del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./

Commissione, Racc. pag. II-2379, e 4 febbraio 1998, causa T-93/95, Laga/Commissione, Racc. pag. II-195, punto 33). Essa precisa che la determinazione dei quantitativi di riferimento spetta alle competenti autorità nazionali che, fondandosi sulle disposizioni del regolamento n. 2362/98, applicano la normativa comunitaria mediante un atto amministrativo nazionale (v. sentenza del Tribunale 9 aprile 1997, causa T-47/95, Terres rouges e a./Commissione, Racc. pag. II-481, punti 57 e 59, e sentenza della Corte 21 gennaio 1999, causa C-73/97 P, Francia/Comafrika e a., Racc. pag. I-185, punto 40).

- 23 La Commissione spiega che la sussidiarietà del ricorso per risarcimento è dovuta al fatto che il controllo dell'atto amministrativo nazionale incombe esclusivamente ai giudici nazionali, i quali, a norma dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE), possono chiedere alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità delle disposizioni comunitarie applicabili (v. citata sentenza Francia/Comafrika e a., punto 40). Un ricorso diretto sarebbe ricevibile solo quando i giudici nazionali non potessero assicurare una sufficiente tutela giuridica e/o la possibilità di ottenere un risarcimento.
- 24 La ricorrente contesta la tesi della Commissione. Essa sostiene di non disporre di alcun rimedio innanzi ai giudici nazionali. Infatti, essa avrebbe già promosso un ricorso amministrativo in opposizione avverso le decisioni con cui le autorità nazionali hanno attribuito i certificati (v. precedente punto 15), procedimento che sarebbe ormai senza oggetto. Stando alla ricorrente, in diritto tedesco non è possibile contestare altrimenti la legittimità di tali decisioni. Il presente ricorso per risarcimento sarebbe dunque il solo rimedio giurisdizionale a sua disposizione.
- 25 La ricorrente sottolinea che l'amministrazione nazionale è tenuta a rispettare le condizioni stabilite dalla Commissione nel regolamento n. 2362/98. Pertanto, il danno subito dalla ricorrente, oggetto del presente ricorso, deriverebbe dalla normativa emanata dalla Commissione e non dalle decisioni adottate a livello nazionale.

Giudizio del Tribunale

- 26 Occorre rilevare che il comportamento illegittimo lamentato nel caso di specie non proviene da un organo nazionale, bensì da un'istituzione comunitaria. I danni che potrebbero eventualmente risultare dall'attuazione della normativa comunitaria da parte delle autorità tedesche sarebbero, di conseguenza, imputabili alla Comunità (v., ad esempio, sentenze della Corte 15 dicembre 1977, causa 126/76, Dietz/Commissione, Racc. pag. 2431, punto 5; 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 9; 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753, punti 18 e 19, e sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, Racc. pag. II-2941, punto 71).
- 27 Poiché il giudice comunitario ha competenza esclusiva a statuire, a norma dell'art. 215 del Trattato, sui ricorsi per risarcimento di un danno imputabile alla Comunità (v. sentenze della Corte 27 settembre 1988, cause riunite da 106/87 a 120/87, *Asteris e a./Grecia e CEE*, Racc. pag. 5515, punto 14, e *Vreugdenhil/Commissione*, citata, punto 14), i mezzi di tutela giurisdizionale nazionali non potrebbero ipso facto permettere di garantire alla ricorrente una tutela efficace dei suoi diritti (v. citata sentenza *Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione*, punto 72).
- 28 A tale riguardo, come la Commissione ha riconosciuto all'udienza, anche qualora la Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, ritenesse che la disciplina da applicare potesse causare un danno, il giudice nazionale non avrebbe la facoltà di adottare egli stesso i provvedimenti necessari per risarcire interamente il danno lamentato dalla ricorrente nel caso di specie, di guisa che, anche in siffatta ipotesi, sarebbe necessario adire direttamente il Tribunale in forza dell'art. 215 del Trattato (v., in tal senso, citata sentenza *Dietz/Commissione*, punto 5).
- 29 Pertanto, la contestazione della ricevibilità del presente ricorso da parte della Commissione deve essere respinta.

Sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità

- 30 La ricorrente deduce che la Commissione si è resa colpevole di un comportamento illegittimo in quanto avrebbe violato, in primo luogo, l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), l'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS) e l'Accordo sulle procedure di concessione delle licenze d'importazione — che figurano nell'allegato 1 dell'Accordo OMC —, in secondo luogo, il principio della parità di trattamento e, in terzo luogo, i principi di tutela della proprietà e del legittimo affidamento nonché il principio di proporzionalità.

Sull'invocabilità di talune intese figuranti nell'allegato 1 dell'Accordo OMC

Argomenti delle parti

- 31 La ricorrente sostiene che le disposizioni del GATT sono norme superiori di diritto e che i divieti di discriminazione e la clausola della nazione più favorita, figuranti nel GATT, vanno considerati norme che tutelano i singoli.
- 32 La ricorrente ritiene che l'Accordo OMC e i suoi allegati costituiscano un vero ordinamento commerciale mondiale dotato di norme giuridiche e di competenza giurisdizionale proprie. Il nuovo diritto dell'OMC non sarebbe negoziabile, bensì comporterebbe divieti rigorosi che potrebbero essere limitati o disapplicati provvisoriamente solo da atti dell'OMC, e non già da provvedimenti unilaterali

di un paese membro. Pertanto, talune disposizioni di questo nuovo diritto sarebbero immediatamente applicabili in diritto comunitario.

- 33 Quanto alle eventuali conseguenze che si devono trarre dalla citata sentenza Portogallo/Consiglio (v. precedente punto 17), la ricorrente, in risposta al quesito posto dal Tribunale, ha riconosciuto che la Corte aveva dichiarato che le disposizioni dell'OMC non avevano effetto diretto generale nell'ordinamento giuridico comunitario.
- 34 Tuttavia, essa ha aggiunto che la detta sentenza non contraddiceva l'argomentazione svolta a sostegno del suo ricorso, secondo cui le istituzioni della Comunità hanno commesso uno sviamento di potere. Stando alla ricorrente, il fatto che una decisione avente la forza del giudicato avesse dichiarato incompatibile con le norme dell'OMC il sistema comunitario di importazione delle banane e che la Comunità si fosse impegnata a eliminare le violazioni de quibus vietava a tali istituzioni di adottare nuove disposizioni incompatibili con le dette norme.
- 35 All'udienza la ricorrente ha svolto tale argomento affermando che nel caso di specie, essendosi impegnata con l'organo di composizione delle controversie a eliminare le disposizioni della sua normativa incompatibili con le norme dell'OMC, la Comunità ha, nell'adempiere tale impegno, trasgredito il divieto di venire contra factum proprium adottando un regolamento che viola tali norme. Essa ha spiegato che il principio contenuto in tale brocardo, in quanto derivante dal principio della buona fede, costituisce un principio di diritto comunitario alla luce del quale il giudice comunitario può valutare la legittimità degli atti della Comunità. Pertanto, essa avrebbe il diritto di dedurre la violazione delle norme dell'OMC anche su tale fondamento.
- 36 Peraltro, la ricorrente precisa di non voler dimostrare che la convenuta abbia perseguito scopi illeciti. La sua tesi sarebbe che la Comunità ha scientemente violato le norme dell'OMC per raggiungere i suoi fini, vale a dire l'organizzazione

dei mercati delle banane. Tale comportamento costituirebbe una nuova categoria di sviamento di potere.

- 37 Tale sviamento di potere comporterebbe un obbligo di risarcimento in capo alla Commissione, a prescindere dalla questione se le norme dell'OMC di cui trattasi mirino a tutelare i singoli. Il singolo godrebbe infatti di una tutela assoluta nei confronti degli sviamenti di potere delle istituzioni comunitarie.
- 38 La Commissione fa valere che le norme dell'OMC non hanno effetto diretto nell'ordinamento giuridico comunitario e, pertanto, non possono essere invocate dai singoli.
- 39 Essa fa osservare che da una giurisprudenza costante risulta che le disposizioni del GATT del 1947 erano sprovviste di carattere incondizionato e che non si poteva riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti (v. sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973). La Commissione ritiene che questa giurisprudenza si applichi anche all'Accordo OMC e ai suoi allegati giacché tali testi presentano le stesse particolarità che hanno indotto a negare l'effetto diretto alle disposizioni del GATT del 1947.
- 40 In risposta al quesito posto dal Tribunale circa le eventuali conseguenze che si devono trarre dalla citata sentenza Portogallo/Consiglio, la Commissione ha affermato che questa sentenza conferma ampiamente la sua tesi. Stando alla Commissione, da tale sentenza risulta che le disposizioni dell'Accordo OMC non costituiscono un criterio di valutazione della legittimità del diritto comunitario derivato. Ciò significherebbe anche che l'accertamento, da parte dell'organo di composizione delle controversie, dell'incompatibilità con le norme dell'OMC di un atto comunitario di diritto derivato non comporta che tale atto debba essere

considerato illegittimo nell'ordinamento comunitario e, pertanto, non può far sorgere la responsabilità della Comunità in base all'art. 215, secondo comma, del Trattato.

- 41 Per quanto riguarda l'argomentazione della ricorrente relativa al preteso sviamento di potere, la Commissione ritiene che la responsabilità della Comunità possa essere dichiarata per tale motivo solo quando sono soddisfatte le stesse condizioni applicabili a qualunque altra violazione di diritti o di principi garantiti nell'ordinamento giuridico comunitario.

- 42 Di conseguenza, l'affermare che vi è stato uno sviamento di potere non dispenserebbe la ricorrente dal dimostrare che le disposizioni, a suo dire, violate erano dirette a tutelare i singoli.

- 43 All'udienza la Commissione ha parimenti affermato che la ricorrente non può invocare il principio secondo il quale *nemini licet venire contra factum proprium* al fine di eludere tale condizione.

Giudizio del Tribunale

- 44 Si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che la parte ricorrente provi l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione interessata, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra tale comportamento e il danno lamentato (v. sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, *Oleifici Mediterranei/CEE*, Racc. pag. 3057, punto 16, e sentenza del Tribunale 29 gennaio 1998, causa T-113/96, *Dubois et Fils/Consiglio e Commissione*, Racc. pag. II-125, punto 54).

- 45 Nella sentenza 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e a./Commissione (Racc. pag. I-5291, punti 41 e 42), la Corte ha statuito che il diritto al risarcimento presuppone che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli e che la violazione di siffatta norma sia sufficientemente chiara.
- 46 Quanto alla prima condizione, occorre rilevare che dalla giurisprudenza comunitaria risulta che l'Accordo OMC e i suoi allegati non sono intesi a conferire diritti che i singoli potrebbero far valere in giudizio.
- 47 Al riguardo si deve osservare che nella citata sentenza Portogallo/Consiglio (punto 36) la Corte ha dichiarato che l'Accordo OMC e i suoi allegati, pur presentando notevoli differenze rispetto alle disposizioni del GATT del 1947, riservano comunque una posizione importante ai negoziati tra le parti.
- 48 Per quanto riguarda, più in particolare, l'applicazione nell'ordinamento giuridico comunitario delle intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC, la Corte, nella citata sentenza Portogallo/Consiglio (punto 42), ha rilevato che, ai sensi del suo preambolo, l'Accordo OMC, ivi compresi i suoi allegati, resta fondato, come il GATT del 1947, sul principio di negoziati avviati su una base di «reciproca convenienza» e si distingue così, per quanto riguarda la Comunità, dagli accordi, conclusi da quest'ultima con Stati terzi, che instaurano una certa asimmetria degli obblighi o creano relazioni speciali di integrazione con la Comunità.
- 49 La Corte ha poi rilevato come sia pacifico che alcune parti contraenti, che sono, da un punto di vista commerciale, tra le controparti più importanti della Comunità, hanno tratto, alla luce dell'oggetto e dello scopo delle intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC, la conseguenza che queste ultime non figurano tra le norme alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità delle loro norme di diritto interno. La Corte ha concluso che la mancanza di reciprocità a tale riguardo, ad opera delle controparti commerciali della Comunità, in relazione alle intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC, che

sono fondate sul principio della «reciproca convenienza» e che quindi si distinguono dagli accordi conclusi dalla Comunità, rischia di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC. Infatti, ammettere che il compito di assicurare la conformità del diritto comunitario a tali norme incomba direttamente al giudice comunitario equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità (v. citata sentenza Portogallo/Consiglio, punti 43, 45 e 46).

- 50 La Corte ha pertanto dichiarato che, tenuto conto della loro natura e della loro economia, le intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC non figurano in linea di principio tra le norme alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (v. citata sentenza Portogallo/Consiglio, punto 47).
- 51 Da questa sentenza risulta che l'eventuale violazione delle norme dell'OMC non può far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità perché tali norme non sono, in linea di massima, intese a conferire diritti ai singoli.
- 52 Nelle sue osservazioni sulle conseguenze che si devono trarre dalla citata sentenza Portogallo/Consiglio, la ricorrente ha riconosciuto che le disposizioni dell'OMC non avevano effetto diretto generale nell'ordinamento giuridico comunitario. Tuttavia, essa ha sostenuto che il suo ricorso si fondava su una nuova categoria di sviamento di potere, consistente nell'adozione, da parte della Commissione, di un regolamento che contravviene sia alla decisione che dichiara il sistema comunitario incompatibile con le norme dell'OMC, sia all'impegno della Commissione di eliminare le infrazioni in tal modo constatate (v. precedenti punti 34-36), così violando il divieto di venire contra factum proprium.
- 53 Tale argomento non può essere accolto. Anzitutto, da una costante giurisprudenza risulta, da un canto, che un atto di un'istituzione comunitaria è viziato da

sviamento di potere solo se è stato adottato allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati (v. sentenza della Corte 25 giugno 1997, causa C-285/94, Italia/Commissione, Racc. pag. I-3519, punto 52) e, dall'altro, che uno sviamento di potere può essere accertato solo in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti (v. sentenza del Tribunale 24 aprile 1996, cause riunite T-551/93, T-231/94, T-232/94, T-233/94 e T-234/94, Industrias Pesqueras Campos e a./Commissione, Racc. pag. II-247; punto 168).

- 54 Ora, nel caso di specie la ricorrente non dimostra, e nemmeno deduce, che la Commissione ha adottato il regolamento n. 2362/98 o talune sue disposizioni ad uno scopo diverso da quello dichiarato, vale a dire l'emanazione di tutte le disposizioni necessarie per l'attuazione del regime di importazione delle banane nella Comunità, istituito dal regolamento n. 404/93, come modificato dal regolamento n. 1637/98.
- 55 Parimenti, l'argomento della ricorrente secondo cui nel caso di specie si ha una nuova categoria di sviamento di potere va anch'esso respinto.
- 56 Infatti, accogliere l'argomentazione della ricorrente equivarrebbe a ignorare la definizione stessa dello sviamento di potere, la quale comporta il controllo, da parte del giudice comunitario, dello scopo, e non del contenuto, di un atto.
- 57 Peraltro, si deve anche respingere l'argomento della ricorrente secondo cui la Comunità avrebbe commesso uno sviamento di potere in quanto, dopo essersi impegnata a rispettare le norme dell'OMC, ha adottato un regolamento che viola le dette norme o ha mantenuto violazioni già accertate.
- 58 A tale riguardo è sufficiente ricordare che solo nel caso in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC,

ovvero nel caso in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni delle intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC, spetta alla Corte e al Tribunale controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce delle norme dell'OMC (v. citata sentenza Portogallo/Consiglio, punto 49).

- 59 Orbene, né le relazioni 22 maggio 1997 del gruppo speciale dell'OMC né la relazione 9 settembre 1997 dell'organo di appello permanente dell'OMC, adottata il 25 settembre 1997 dall'organo di composizione delle controversie, contenevano obblighi particolari cui il regolamento della Commissione n. 2362/98 avrebbe «inteso dare esecuzione» ai sensi della giurisprudenza (v., per quanto riguarda il GATT del 1947, sentenza della Corte 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio, Racc. pag. I-2069, punto 31). Parimenti, tale regolamento non rinvia espressamente né a obblighi precisi derivanti dalle relazioni degli organi dell'OMC né a disposizioni precise delle intese di cui agli allegati dell'Accordo OMC.
- 60 Ne discende che la ricorrente non può fondare la sua istanza né sulla presunta violazione di talune intese figuranti nell'allegato 1 dell'Accordo OMC né sul presunto sviamento di potere.

Sulla violazione del principio della parità di trattamento

Argomenti delle parti

- 61 La ricorrente ritiene che il regime di prova dei quantitativi di banane importati in Austria, Finlandia e Svezia nel 1994 ai fini del calcolo del quantitativo di riferimento comporti una disparità di trattamento ingiustificata a danno degli importatori tradizionali. Essa adduce tre serie di argomenti.

- 62 In primo luogo, a causa dell'adesione di questi tre Stati, la Commissione avrebbe adottato un regime transitorio che riconoscerebbe la qualità di importatori solo agli operatori stabiliti nei detti Stati. Ai sensi dell'art. 149, n. 1, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei Trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 21, e GU 1995, L 1, pag. 1), la Commissione sarebbe stata abilitata ad adottare provvedimenti transitori sino al 31 dicembre 1997.
- 63 Ora, la ricorrente ritiene che l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2362/98 abbia l'effetto di mantenere oltre tale termine la disparità di trattamento a danno degli importatori tradizionali.
- 64 Il regolamento n. 2362/98, pur non vietando che le importazioni in Austria, Finlandia e Svezia siano prese in considerazione per il calcolo del quantitativo di riferimento, impedirebbe tuttavia agli importatori tradizionali di fornire la prova di tali importazioni. Infatti, a norma dell'art. 5, n. 4, del medesimo regolamento, i mezzi di prova ammessi sarebbero solo i documenti doganali o le autorizzazioni d'importazione degli «operatori stabiliti in Austria, in Finlandia e in Svezia».
- 65 Inoltre, gli operatori stabiliti in tali Stati non sarebbero gli «agenti economici (...) i quali, operando in proprio, hanno effettivamente importato (...) banane originarie degli Stati terzi e/o degli Stati ACP». Al contrario, tali operatori si sarebbero contentati di acquistare dai veri importatori ai sensi del regolamento n. 1442/93 le banane che hanno smerciato nel territorio nazionale. Pertanto, non avendo fatto altro che sdoganare le banane, essi non sarebbero importatori.
- 66 La ricorrente afferma di aver assunto il rischio commerciale dell'importazione delle banane provenienti dall'Ecuador e del loro trasporto sino ai luoghi di

sdoganamento dei tre paesi interessati. Essa sottolinea inoltre che, secondo il criterio uniformemente applicabile nella Comunità nel 1994, l'importatore era colui che assumeva il rischio economico dell'operazione. La ricorrente sostiene che, in forza del principio di uguaglianza, tale criterio deve essere applicato anche in occasione dell'ulteriore presa in considerazione delle importazioni nella Comunità per il calcolo del quantitativo di riferimento, a prescindere dalla questione se le banane siano state vendute nella Comunità o nei tre Stati de quibus. Ciò riguarderebbe comunque i certificati assegnati nel 1999 sulla base delle importazioni realizzate nel 1994. Ora, collegando la prova delle importazioni in tali Stati a quella del pagamento dei dazi doganali, la Commissione violerebbe il principio della parità di trattamento.

67 In secondo luogo, la ricorrente sostiene che, alla luce dell'obiettivo dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2362/98, il pagamento dei dazi di entrata in Austria, Finlandia e Svezia prima dell'adesione di tali Stati non può essere preso in considerazione come il pagamento dei detti dazi nella Comunità.

68 In seguito alla modifica della prassi amministrativa della Commissione nel 1995, le imprese importatrici avrebbero concluso contratti che, in gran parte, erano operazioni fittizie, in modo che gli operatori della categoria B potessero far prendere in considerazione anche i quantitativi corrispondenti a tali contratti per il calcolo del loro quantitativo di riferimento.

69 Giustamente, la convenuta avrebbe voluto porre termine a tali irregolarità con l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2362/98. Tuttavia, per quanto riguarda le importazioni in Finlandia, Austria e Svezia nel 1994, la ricorrente sostiene che

non è affatto giustificato condizionare retroattivamente la prova di tali attività al pagamento del dazio d'entrata in tali Stati. Per quanto riguarda tali importazioni, non vi sarebbero stati né contratti fittizi né certificati. Pertanto, la violazione del principio della parità di trattamento risulterebbe dal fatto che, senza giustificazione obiettiva, situazioni differenti, vale a dire quella degli operatori che hanno pagato dazi doganali nella Comunità e quella degli operatori che hanno pagato tali dazi nei tre Stati interessati, sarebbero state trattate nello stesso modo. Per le imprese di vendita all'ingrosso e al minuto in Finlandia, Austria e Svezia, che nel 1994 non avrebbero importato nessuna banana proveniente dai paesi terzi o dai paesi ACP, la presa in considerazione degli sdoganamenti effettuati nel 1994 per il calcolo del quantitativo di riferimento per il 1999 costituirebbe un utile inatteso a danno degli operatori tradizionali di banane originarie, principalmente, dei paesi terzi dell'America latina.

- 70 In terzo luogo, la ricorrente afferma che la diminuzione dei quantitativi che essa aveva chiesto sino alla concorrenza del quantitativo fissato giudiziarmente dal Finanzgericht di Amburgo è anch'essa in contrasto con il principio di uguaglianza.
- 71 Essa afferma che, con ordinanza emessa in esito ad un procedimento sommario, il Finanzgericht di Amburgo ha disposto che l'importazione del quantitativo fissato giudiziarmente fosse accettata senza certificato, a condizione che fosse pagato il dazio doganale normale. La ricorrente avrebbe pagato tale dazio.
- 72 Essa fa osservare che, ai sensi dell'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2362/98, si considera importatore l'operatore che, pur non essendo il titolare del certificato d'importazione utilizzato per l'operazione interessata, fornisce la prova di aver pagato i relativi dazi doganali. La ricorrente ritiene di avere fornito tale prova, pur non disponendo di certificati d'importazione, con la detta ordinanza del Finanzgericht di Amburgo. Essa deduce che, in forza del principio della parità di trattamento, chi effettua importazioni sulla base di un'ordinanza emessa da un

giudice nazionale in esito ad un procedimento sommario deve godere degli stessi diritti di chi effettua importazioni per mezzo di certificati.

- 73 La Commissione obietta che, per quanto riguarda il primo argomento addotto dalla ricorrente, l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2362/98 tiene conto del fatto che tali Stati, nel 1994, non erano ancora soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana e, durante i primi tre trimestri del 1995, hanno beneficiato di provvedimenti transitori. Tuttavia, gli importatori tradizionali non sarebbero oggetto di una discriminazione visto che tutti gli operatori potrebbero ottenere la presa in considerazione dei quantitativi di banane importati nei detti Stati nell'ambito del loro quantitativo di riferimento, a condizione di presentare i documenti amministrativi vigenti prima dell'adesione di tali Stati o le autorizzazioni rilasciate durante i primi tre trimestri del 1995.
- 74 Stando alla Commissione, ciò che pregiudica la ricorrente non è, in realtà, il contestato regime probatorio bensì il fatto che nel 1994 essa non abbia importato banane nei tre Stati di cui trattasi, giacché si sarebbe limitata ad organizzare il trasporto delle banane sino alla frontiera. Infatti, l'art. 5, nn. 3 e 4, del regolamento n. 2362/98 richiederebbe la dimostrazione dell'importazione effettiva di banane in Austria, Finlandia e Svezia. La prassi della ricorrente consistente nel limitarsi a trasportare le banane sino alla frontiera discenderebbe da una decisione d'impresa che non può impedire al legislatore comunitario di rivedere le condizioni di concessione dei certificati d'importazione nell'ambito dell'ampio potere discrezionale di cui è investito, tenendo conto degli interessi comunitari.
- 75 Nell'adottare l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2362/98, la Commissione avrebbe semplicemente tratto le conseguenze dalla situazione particolare in cui i tre Stati in questione si trovavano nel 1994 e fino al terzo trimestre del 1995 e, conseguentemente, avrebbe adeguato il regime probatorio previsto dal nuovo

regime comunitario per le importazioni di banane effettuate in tale periodo nei detti Stati. Tuttavia, ciò non costituirebbe una discriminazione o una disparità di trattamento.

- 76 La Commissione sostiene altresì che l'argomento secondo cui nel 1995 essa ha modificato la sua prassi amministrativa non corrisponde ai fatti e che in ogni caso, anche se tale modifica avesse avuto luogo, siffatto cambiamento non potrebbe influire sui quantitativi di riferimento per il 1999, i quali sono stati determinati esclusivamente sulla base del nuovo regime dei dazi all'importazione istituito dal regolamento n. 2362/98.
- 77 La Commissione contesta poi l'argomento che la ricorrente ha addotto in terzo luogo, attinente alla riduzione dei quantitativi che quest'ultima aveva chiesto sino alla concorrenza del quantitativo fissato giudiziarmente.
- 78 Essa afferma al riguardo che i quantitativi fissati giudiziarmente possono essere attribuiti come quantitativi di riferimento a condizione che i dazi all'importazione siano stati effettivamente pagati e che le importazioni siano state effettuate durante il periodo di riferimento, vale a dire, nel caso di specie, nel periodo 1994-1996.
- 79 Se è vero che il debito doganale della ricorrente per il quantitativo fissato giudiziarmente sarebbe stato determinato da una decisione della competente autorità nazionale, ciò non toglie che il Finanzgericht di Amburgo avrebbe

sospeso il pagamento di tale debito senza prevedere la costituzione di una garanzia. Pertanto, non si potrebbe ritenere che il debito doganale sia stato pagato.

- 80 La Commissione ha inoltre precisato che il quantitativo di banane di cui è causa è stato importato dalla ricorrente senza certificato e, pertanto, al di fuori del contingente doganale, sicché a tali banane va applicato il tasso pieno della tariffa doganale comune. Ora, fintantoché tale dazio non sia stato effettivamente pagato, non sarebbe possibile tenere conto del detto quantitativo di banane nel calcolo del quantitativo di riferimento.

Giudizio del Tribunale

- 81 Secondo costante giurisprudenza, il principio di uguaglianza, di cui il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 34, n. 2, secondo comma, CE) non è altro che una specificazione, fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (v. citata sentenza Germania/Consiglio, punto 67). Tale principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata (v. sentenza della Corte 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punto 97).
- 82 A tale riguardo una disparità di trattamento non può essere considerata una discriminazione vietata dall'art. 40, n. 3, del Trattato, a meno che si riveli arbitraria, cioè priva di adeguata giustificazione e non fondata su criteri di natura obiettiva (v. sentenza della Corte 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885, punto 22).

- 83 Alla luce di tale giurisprudenza, la ricorrente non può sostenere che la Commissione ha violato il divieto di discriminazione o il principio della parità di trattamento trattando diversamente gli operatori stabiliti in Finlandia, in Austria e in Svezia, da una parte, e gli operatori tradizionali, dall'altra, per quanto riguarda le attività in tali paesi nel corso del 1994. In proposito occorre infatti rilevare che tali Stati, nel 1994, non erano ancora soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, sicché era necessario un sistema speciale per potere tener conto delle importazioni realizzate nel 1994 dagli operatori stabiliti in tali paesi ai fini della determinazione del loro quantitativo di riferimento.
- 84 Di conseguenza, non si può ritenere che le situazioni rispettive degli operatori dei nuovi Stati membri e degli operatori tradizionali siano analoghe ai sensi della citata giurisprudenza.
- 85 Parimenti infondato è l'argomento della ricorrente secondo cui l'art. 5, n. 4, del regolamento n. 2362/98 viola il divieto di discriminazione. Tale disposizione tiene proprio conto del fatto che nel 1994 i tre Stati interessati non erano ancora soggetti all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana e che, pertanto, si è resa necessaria l'istituzione di un regime transitorio per tali paesi, sicché occorreva adottare specifiche norme sulla prova per quanto riguarda le importazioni che vi sono state effettuate nel corso del 1994.
- 86 Inoltre, la ricorrente non può affermare che l'abbandono del principio secondo cui deve essere considerato importatore l'operatore che ha assunto il rischio commerciale di un'operazione costituisce una violazione del divieto di discriminazione. Infatti, dato il cambiamento del regime comunitario d'importazione, la situazione degli operatori del mercato nell'ambito del nuovo regime non è analoga alla loro situazione sotto la vigenza del vecchio sistema. Ad ogni modo, poiché la Commissione ha scelto per il calcolo dei quantitativi di riferimento criteri perfettamente obiettivi, vale a dire la presentazione delle copie dei

documenti doganali e delle autorizzazioni regolari d'importazione, la ricorrente non può rimproverarle di aver adottato un regime fondato su criteri arbitrari.

87 Ne discende anche l'infondatezza dell'argomento della ricorrente secondo cui il principio della parità di trattamento è stato violato per il fatto che situazioni diverse sono trattate nello stesso modo, vale a dire in quanto l'art. 5, n. 3, del regolamento n. 2362/98 prevede regole sulla prova che sono identiche per gli operatori che hanno pagato dazi doganali nella Comunità e per quelli che hanno pagato tali dazi nei tre Stati interessati: tale disposizione si fonda infatti su criteri obiettivi.

88 Infine, quanto all'argomento della ricorrente secondo cui essa potrebbe avvalersi di un quantitativo di banane fissato dal Finanzgericht di Amburgo in esito ad un procedimento sommario, è sufficiente osservare che la Commissione ha il diritto di pretendere che le importazioni che possono essere prese in considerazione, in quanto quantitativi di riferimento, siano realmente effettuate. Ora, il quantitativo fatto valere dalla ricorrente è stato importato al di fuori del contingente doganale e, di conseguenza, è stato assoggettato al tasso pieno della tariffa doganale comune. Successivamente il pagamento dei relativi dazi doganali è stato sospeso dall'ordinanza emessa dal Finanzgericht di Amburgo in esito ad un procedimento sommario. Pertanto, la ricorrente non può chiedere che tale quantitativo venga preso in considerazione nel determinare il suo quantitativo di riferimento. Infatti, spetta alla ricorrente provare che i dazi doganali di cui trattasi sono stati effettivamente pagati, cosa che essa non ha fatto. Occorre in proposito aggiungere che all'udienza la Commissione ha affermato, senza essere contraddetta, di aver informato le autorità tedesche competenti del fatto che sarà necessario prendere in considerazione tale quantitativo se i suddetti dazi sono pagati.

89 Da quanto precede discende che il motivo attinente ad una violazione del principio della parità di trattamento va respinto.

Sulla violazione dei principi di tutela della proprietà e del legittimo affidamento nonché del principio di proporzionalità

Argomenti delle parti

- 90 La ricorrente sostiene che il regime probatorio contestato, nella misura in cui si riferisce alle quantità importate nel 1994 nei tre Stati membri interessati, comporta anche una violazione del legittimo affidamento degli operatori che appartenevano alla categoria A.
- 91 Essa afferma che nel 1994 la prova che un operatore doveva fornire per essere riconosciuto come importatore era, conformemente ai ‘considerando’ del regolamento n. 404/93, di aver assunto il rischio economico dello smercio delle banane e, conseguentemente, all’operatore incombeva di presentare i documenti commerciali che dimostravano l’importazione. Solo a decorrere dal 1995 la Commissione avrebbe modificato la sua prassi amministrativa — senza ragione manifesta e senza fondamento giuridico — e avrebbe cominciato a pretendere la presentazione dei documenti di sdoganamento.
- 92 Ora, i detti documenti, per quanto riguarda le importazioni effettuate in Austria, Finlandia e Svezia prima dell’adesione di tali Stati, sarebbero in possesso degli operatori stabiliti in questi ultimi. Gli operatori che, come la ricorrente, avevano realizzato nel 1994 importazioni in tali Stati ai sensi del regolamento n. 1442/93 avevano il diritto di aspettarsi che queste ultime fossero prese in considerazione per l’assegnazione dei certificati. Orbene, tali diritti quesiti sarebbero stati sottratti ai detti operatori in quanto sono stati assegnati a operatori stabiliti in Austria, in Finlandia e in Svezia, e ciò malgrado il fatto che questi ultimi non soddisfacessero le condizioni per essere riconosciuti come importatori ai sensi del regolamento n. 1442/93. La ricorrente sottolinea che non poteva aspettarsi che il legislatore comunitario avrebbe usurpato, retroattivamente, i suoi diritti quesiti.

Infatti, i suoi diritti, fondati su un'attività esercitata in passato, dovrebbero essere tutelati dai principi di tutela della proprietà e del legittimo affidamento.

- 93 La ricorrente fa altresì osservare che, secondo il 'considerando' n. 18 del regolamento n. 2362/98, le quantità di riferimento e le assegnazioni annuali non possono costituire diritti quesiti né essere invocate dagli operatori come legittime aspettative solo nel caso particolare in cui vengano attribuite provvisoriamente. La ragione di ciò sarebbe che le verifiche ed i controlli delle autorità nazionali competenti possono eventualmente condurre a rettifiche delle quantità di riferimento o delle assegnazioni annuali. Invece, le attribuzioni di quantità in base a indicazioni esatte fonderebbero tali diritti. Pertanto, stando alla ricorrente, la sola eventualità di una rettifica delle quantità non può privare gli operatori dei loro diritti. Essa sostiene quindi che il punto di vista giuridico espresso dalla convenuta nel detto 'considerando' n. 18 costituisce una violazione del principio di proporzionalità.
- 94 La Commissione ribatte che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, l'affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie non sarebbe legittimo. Ciò vale in modo particolare nel settore delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adeguamento ai mutamenti della situazione economica (v. sentenze della Corte 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni e a., Racc. pag. I-4863, punto 57, e 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione, Racc. pag. I-795, punto 59). Pertanto, gli operatori economici non potrebbero far valere un legittimo affidamento quanto alla conservazione di una situazione vantaggiosa.
- 95 Ora, stando alla Commissione, la determinazione, nei regolamenti n. 1637/98 e n. 2362/98, delle importazioni anteriori che devono servire da riferimento e dei criteri di attribuzione dei diritti a certificati fa parte degli elementi costitutivi dell'organizzazione di mercato nel settore bananiero che il legislatore comunitario disciplina nell'ambito del suo potere discrezionale e adegua alle variazioni della situazione economica e giuridica.

- 96 Dato che il contesto giuridico è soggetto a cambiamenti, gli operatori non potevano, ad avviso della Commissione, aspettarsi che le importazioni effettuate nel 1994 nei tre Stati interessati avrebbero conferito loro diritti per tre anni come prevedeva il vecchio sistema comunitario.
- 97 Ciò varrebbe anche per le condizioni che gli operatori devono soddisfare per essere riconosciuti come importatori. Non si potrebbe fare legittimo affidamento sul mantenimento di tali condizioni né sulla possibilità di dimostrare, in base ad esse, la propria qualità di importatore nell'ambito del nuovo regime comune d'importazione.
- 98 Infine, la Commissione sostiene che non vi può essere usurpazione retroattiva degli eventuali diritti a certificati della ricorrente. Essa spiega di avere, nel nuovo regime, disciplinato la ripartizione dei certificati per il 1999, cioè per il futuro, e il fatto che il periodo di riferimento sia situato nel passato non renderebbe retroattiva la normativa stessa.

Giudizio del Tribunale

- 99 Da una giurisprudenza consolidata risulta che, disponendo le istituzioni comunitarie di un potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della loro politica, gli operatori economici non possono fare legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata con provvedimenti adottati da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale (v. sentenze della Corte 28 ottobre 1982, causa 52/81, Faust/Commissione, Racc. pag. 3745, punto 27; Germania/Consiglio, citata, punto 80, e 10 marzo 1998, causa C-122/95, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-973, punto 77).

- 100 Ciò vale particolarmente in un settore come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento ai mutamenti della situazione economica (v. citate sentenze Crispoltoni e a., punti 57 e 58, e Francia e Irlanda/Commissione, punto 59).
- 101 Nel caso di specie, poiché la determinazione dei criteri presi in considerazione per riconoscere agli operatori la qualità di importatori ai fini dell'attribuzione dei certificati d'importazione rientra nella scelta dei mezzi necessari alla realizzazione della politica delle istituzioni comunitarie in materia di organizzazione comune dei mercati bananieri, queste ultime disponevano al riguardo di un potere discrezionale. Ne consegue che la ricorrente non poteva riporre un legittimo affidamento nella conservazione dei criteri previsti nel vecchio sistema comunitario per la presa in considerazione, ai fini della determinazione del suo quantitativo di riferimento, delle importazioni da essa effettuate nel 1994 in Austria, Finlandia e Svezia.
- 102 Per le stesse ragioni la ricorrente non può sostenere che le importazioni di cui trattasi le conferivano, sulla base del vecchio sistema comunitario, diritti quesiti a certificati d'importazione. Come la Commissione ha giustamente affermato, tali importazioni davano alla ricorrente solo la possibilità di ottenere successivamente certificati, possibilità il cui concretarsi dipendeva dal mantenimento del contesto giuridico.
- 103 Infine, per quanto riguarda la presunta violazione del principio di proporzionalità, si deve rilevare che l'affermazione della Commissione nel 'considerando' n. 18 del regolamento n. 2362/98, secondo cui le quantità di riferimento e le assegnazioni annuali non possono costituire diritti quesiti o essere invocate dagli operatori come legittime aspettative, mira ad informare gli operatori del fatto che tali quantità o assegnazioni possono essere modificate in seguito a verifiche e controlli delle autorità nazionali. Tale affermazione, che si trova solo nel

preambolo del regolamento impugnato, e non tra le disposizioni legislative, non può essere considerata contraria al principio di proporzionalità.

104 Pertanto, il motivo attinente ad una violazione dei principi di tutela della proprietà e del legittimo affidamento, nonché del principio di proporzionalità, deve essere respinto.

105 Da quanto precede risulta che, poiché la Commissione non ha violato i principi della parità di trattamento, di tutela della proprietà e del legittimo affidamento nonché di proporzionalità, la responsabilità della Comunità non può sorgere.

106 Poiché la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un comportamento illecito idoneo a far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

107 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto.
- 2) La ricorrente sopporterà le proprie spese nonché quelle della Commissione.

Lindh

García-Valdecasas

Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 marzo 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

P. Lindh