

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Grande Sezione)

14 dicembre 2005 *

Nella causa T-383/00,

Beamglow Ltd, con sede in St Ives, Cambs (Regno Unito), rappresentata dall'avv. D. Waelbroeck, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Parlamento europeo, rappresentato dai sigg. R. Passos e K. Bradley, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. S. Marquardt e M. Bishop, in qualità di agenti,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. P. Kuijper, C. Brown e dalla sig.ra E. Righini, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuti,

* Lingua processuale: l'inglese.

sostenuti da

Regno di Spagna, rappresentato inizialmente dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta, successivamente dal sig. E. Braquehais Conesa, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniante,

avente ad oggetto un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento di un danno asseritamente causato dalla sovrattassa doganale il cui prelievo da parte degli Stati Uniti d'America sulle importazioni di scatole pieghevoli in cartoncino stampato e decorato della ricorrente è stato autorizzato dall'organo per la risoluzione delle controversie dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), a seguito dell'accertamento dell'incompatibilità del regime comunitario di importazione delle banane con gli accordi e i memorandum allegati all'accordo che istituisce l'OMC,

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

composto dal sig. B. Vesterdorf, presidente, dalla sig.ra P. Lindh, dai sigg. J. Azizi, J. Pirrung, H. Legal, R. García-Valdecasas, dalla sig.ra V. Tiili, dai sigg. J.D. Cooke, A.W.H. Meij, M. Vilaras e N. Forwood, giudici,

cancelliere: sig. H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 26 maggio 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

- ¹ Il 15 aprile 1994 la Comunità ha firmato l'atto finale che conclude i negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round, l'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nonché l'insieme di accordi e memorandum di cui agli allegati 1-4 dell'accordo che istituisce l'OMC (in prosieguo: gli «accordi OMC»).
- ² In seguito a questa firma, il Consiglio ha adottato la decisione 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336, pag. 1).
- ³ Come risulta dal preambolo dell'accordo che istituisce l'OMC, le parti contraenti hanno inteso concludere accordi «reciprocamente convenienti finalizzati a una sostanziale riduzione delle tariffe e degli altri ostacoli agli scambi e all'eliminazione dei trattamenti discriminatori nelle relazioni commerciali internazionali».

4 L'art. II, n. 2, dell'accordo che istituisce l'OMC così dispone:

«Gli accordi e gli strumenti giuridici ad essi attinenti di cui agli allegati 1, 2 e 3 (...) costituiscono parte integrante del presente accordo e sono impegnativi per tutti i membri».

5 L'art. XVI dell'accordo che istituisce l'OMC, intitolato «Disposizioni varie», dispone al suo n. 4 quanto segue:

«Ciascun membro garantisce la conformità delle proprie leggi, dei propri regolamenti e delle proprie procedure amministrative con gli obblighi che gli incombono conformemente a quanto previsto negli accordi allegati».

6 D'altra parte, l'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (in prosieguo: l'«IRC»), riportata nell'allegato 2 all'accordo che istituisce l'OMC, specifica, al n. 2, ultima frase, del suo art. 3, intitolato «Disposizioni generali», quanto segue:

«Le raccomandazioni e le decisioni del[l'organo per la risoluzione delle controversie] non possono ampliare né ridurre i diritti e gli obblighi previsti dagli accordi contemplati».

7 Ai sensi dell'art. 3, n. 7, dell'IRC:

«Prima di presentare un ricorso, un membro considera se un'iniziativa ai sensi della presente procedura possa essere utile. Lo scopo del meccanismo di risoluzione delle controversie è garantire che una controversia possa essere positivamente risolta. Una soluzione reciprocamente accettabile per le parti di una controversia e compatibile con gli accordi contemplati è evidentemente preferibile. In assenza di una soluzione reciprocamente concordata, il primo obiettivo del meccanismo di risoluzione delle controversie è di norma garantire il ritiro delle misure in questione qualora esse risultino incompatibili con le disposizioni di uno degli accordi contemplati. Si dovrebbe ricorrere alle disposizioni in materia di compensazione unicamente qualora il ritiro immediato della misura in questione risulti impraticabile e quale misura provvisoria in attesa che venga ritirata la misura incompatibile con un accordo contemplato. L'ultima risorsa che [l'IRC] offre al membro che adisce le procedure di risoluzione delle controversie è la possibilità di sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi contemplati in maniera discriminatoria nei confronti dell'altro membro, previa autorizzazione di tali misure da parte del[l'organo per la risoluzione delle controversie]».

8 L'art. 7 dell'IRC prevede che alcuni panel (gruppi di esperti; in prosieguo: «panel») rilevino elementi che possano aiutare l'organo per la risoluzione delle controversie (in prosieguo: l'«ORC») a formulare le raccomandazioni o le decisioni sulle questioni che è chiamato a risolvere. In forza dell'art. 12, n. 7, dell'IRC, quando le parti della controversia non riescano a trovare una soluzione reciprocamente soddisfacente, il panel presenta le sue constatazioni sotto forma di relazione scritta all'ORC.

9 L'art. 17 dell'IRC prevede l'istituzione da parte dell'ORC di un organo d'appello permanente competente per quanto riguarda gli appelli relativi ai casi sottoposti ai panel.

- 10 Ai sensi dell'art. 19 dell'IRC, qualora un panel o l'organo d'appello giunga alla conclusione che una misura è incompatibile con un accordo OMC, esso raccomanda che il membro interessato renda tale misura conforme al detto accordo. Oltre a formulare le proprie raccomandazioni, il panel o l'organo d'appello può suggerire i modi in cui il membro interessato potrebbe ottemperare a tali raccomandazioni.
- 11 Ai sensi dell'art. 21, n. 1, dell'IRC, intitolato «Verifica dell'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni», per garantire un'efficace risoluzione delle controversie a vantaggio di tutti i membri è essenziale che le raccomandazioni e le decisioni dell'ORC siano prontamente rispettate.
- 12 In forza dell'art. 21, n. 3, dell'IRC, il membro interessato a cui sia impossibile ottemperare immediatamente alle raccomandazioni e alle decisioni dell'ORC può farlo entro un periodo ragionevole stabilito, se del caso, tramite un arbitrato vincolante.
- 13 In caso di disaccordo sull'esistenza o sulla compatibilità con un accordo OMC delle misure prese per ottemperare alle raccomandazioni o alle decisioni dell'ORC, l'art. 21, n. 5, dell'IRC precisa che tale controversia si risolve facendo ricorso alle procedure di risoluzione delle controversie definite dall'IRC, ricorrendo anche, ove possibile, al panel originale.
- 14 Ai sensi dell'art. 21, n. 6, dell'IRC, l'ORC esercita una sorveglianza sull'applicazione delle raccomandazioni o delle decisioni adottate e, salvo diversa decisione dell'ORC, la questione dell'applicazione delle raccomandazioni o delle decisioni è posta all'ordine del giorno della riunione dell'ORC sei mesi dopo la data in cui si è stabilito il periodo ragionevole conformemente al n. 3 e rimane all'ordine del giorno dell'ORC finché non è risolta.

15 L'art. 22 dell'IRC, intitolato «Compensazione e sospensione di concessioni», recita:

«1. La compensazione e la sospensione di concessioni o di altri obblighi sono misure provvisorie cui si può fare ricorso nei casi in cui le raccomandazioni e le decisioni non siano applicate entro un periodo ragionevole. Tuttavia, né la compensazione né la sospensione di concessioni o altri obblighi sono preferibili alla piena applicazione di una raccomandazione per rendere una misura conforme agli accordi contemplati. La compensazione è una misura spontanea e, se viene concessa, dev'essere compatibile con gli accordi contemplati.

2. Qualora il membro interessato non renda la misura risultata incompatibile con un accordo contemplato conforme a detto accordo o non ottemperi altrimenti alle raccomandazioni e alle decisioni entro il periodo ragionevole stabilito ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, tale membro avvia, se invitato a farlo, e non oltre la scadenza del periodo ragionevole, negoziati con qualsiasi parte abbia invocato le procedure di risoluzione delle controversie, al fine di stabilire una compensazione reciprocamente accettabile. Qualora entro venti giorni dalla data di scadenza del periodo ragionevole non sia stata convenuta una compensazione reciprocamente accettabile, qualsiasi parte abbia invocato le procedure di risoluzione delle controversie può chiedere [all'ORC] l'autorizzazione a sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi contemplati nei confronti del membro interessato.

3. Nel considerare quali concessioni o altri obblighi sospendere, la parte che sporge reclamo applica i principi e le procedure seguenti:

- a) il principio generale è che la parte che sporge reclamo dovrebbe in primo luogo chiedere di sospendere concessioni o altri obblighi relativi allo stesso settore o

agli stessi settori rispetto ai quali il panel o l'organo d'appello ha riscontrato una violazione o altre forme di annullamento o pregiudizio dei benefici;

- b) qualora tale parte giudichi impossibile o inefficace sospendere concessioni o altri obblighi in relazione allo stesso settore o agli stessi settori, essa può chiedere di sospendere concessioni o altri obblighi in altri settori contemplati dallo stesso accordo;
- c) qualora tale parte giudichi impossibile o inefficace sospendere concessioni o altri obblighi relativi ad altri settori contemplati dallo stesso accordo, e le circostanze siano sufficientemente gravi, essa può chiedere di sospendere concessioni o altri obblighi derivanti da un altro accordo contemplato;

(...)

4. Il livello di sospensione di concessioni o altri obblighi autorizzato [dall'ORC] è equivalente al livello dell'annullamento o del pregiudizio dei benefici.

(...)

6. Quando si verifica la situazione di cui al paragrafo 2, [l'ORC] autorizza, a richiesta, la sospensione delle concessioni o di altri obblighi entro trenta giorni dalla scadenza del periodo ragionevole a meno che [l'ORC] decida all'unanimità di

respingere la richiesta. Tuttavia, se il membro interessato contesta il livello della sospensione proposta, o sostiene che non si sono seguiti i principi e le procedure di cui al paragrafo 3 nei casi in cui una parte che ha sporto reclamo ha chiesto di essere autorizzata a sospendere concessioni o altri obblighi (...), la questione è sottoposta ad arbitrato. Tale arbitrato è svolto dal panel originale, se i suoi membri sono disponibili, o da un arbitro designato dal Direttore generale e si conclude entro sessanta giorni dalla scadenza del periodo ragionevole. Nel corso dell'arbitrato non si sospendono concessioni o altri obblighi.

7. L'arbitro che opera ai sensi del paragrafo 6 non esamina la natura delle concessioni o degli altri obblighi oggetto della sospensione, ma stabilisce se il livello di tale sospensione è equivalente al livello di annullamento o pregiudizio dei benefici (...). Le parti accettano la decisione dell'arbitro che considerano definitiva e le parti interessate non chiedono un secondo arbitrato. [L'ORC] viene prontamente informato della decisione dell'arbitro e autorizza, a richiesta, la sospensione di concessioni o altri obblighi se la richiesta è compatibile con la decisione dell'arbitro, a meno che [l'ORC] decida all'unanimità di respingere la richiesta.

8. La sospensione di concessioni o altri obblighi è provvisoria e si applica soltanto finché non viene abolita la misura giudicata incompatibile con un accordo contemplato o finché il membro che deve applicare le raccomandazioni o le decisioni non trova una soluzione all'annullamento o al pregiudizio dei benefici, o finché non si trova una soluzione reciprocamente soddisfacente. Conformemente all'articolo 21, paragrafo 6, [dell'IRC, l'ORC] continua a tenere sotto controllo l'applicazione delle raccomandazioni o delle decisioni adottate, anche nei casi in cui è stata fornita una compensazione o sono stati sospesi concessioni o altri obblighi ma non sono state applicate le raccomandazioni per rendere una misura conforme agli accordi contemplati.

(...)».

Fatti all'origine della controversia

- ¹⁶ Il 13 febbraio 1993 il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 404/93, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: l'«OCM banane»). Il regime degli scambi con i paesi terzi stabilito dal titolo IV di tale regolamento prevedeva disposizioni preferenziali a vantaggio delle banane originarie di alcuni Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) cofirmatari della quarta convenzione ACP-CEE firmata a Lomé il 15 dicembre 1989 (GU 1991, L 229, pag. 3).
- ¹⁷ In seguito a denunce presentate nel febbraio 1996 dinanzi all'ORC da più membri dell'OMC, tra i quali l'Ecuador e gli Stati Uniti d'America (in prosieguo: gli «Stati Uniti»), il panel costituito conformemente alle norme stabilite dall'IRC ha trasmesso, il 22 maggio 1997, le sue relazioni che attestavano l'incompatibilità del regime d'importazione dell'OCM banane con gli obblighi assunti dalla Comunità in forza degli accordi OMC. Le relazioni redatte dal panel hanno inoltre raccomandato che l'ORC chiedesse alla Comunità di rendere tale regime conforme agli obblighi che le incombevano a titolo degli accordi OMC.
- ¹⁸ In seguito ad appello proposto dalla Comunità, il 9 settembre 1997 l'organo d'appello permanente ha confermato in sostanza le conclusioni del panel ed ha raccomandato che l'ORC invitasse la Comunità a rendere le disposizioni comunitarie controverse conformi agli accordi OMC.
- ¹⁹ Il 25 settembre 1997 l'ORC ha adottato le relazioni del panel e dell'organo d'appello.

20 Il 16 ottobre 1997 la Comunità ha informato l'ORC, conformemente all'art. 21, n. 3, dell'IRC, che avrebbe rispettato in toto i suoi obblighi internazionali.

21 Il 17 novembre 1997 gli Stati che avevano presentato denuncia hanno chiesto, in applicazione dell'art. 21, n. 3, lett. c), dell'IRC, che un arbitrato vincolante stabilisse il termine ragionevole entro cui la Comunità avrebbe dovuto conformarsi ai suoi obblighi.

22 Con lodo arbitrale pubblicato il 7 gennaio 1998, l'arbitro adito ha stabilito a tal fine il periodo compreso tra il 25 settembre 1997 e il 1° gennaio 1999.

23 Con l'adozione del regolamento (CE) 20 luglio 1998, n. 1637, che modifica il regolamento (CEE) n. 404/93 (GU L 210, pag. 28), il Consiglio ha emendato il regime degli scambi di banane con i paesi terzi.

24 Il preambolo del regolamento n. 1637/98 recita quanto segue:

«1. (...) occorre procedere ad alcune modifiche del regime degli scambi con i paesi terzi istituito dal titolo IV del regolamento (...) n. 404/93;

2. (...) è necessario rispettare gli impegni internazionali contratti dalla Comunità nel quadro dell'[OMC], nonché gli impegni assunti nei confronti delle parti cofirmatarie della quarta convenzione ACP-CE garantendo nel contempo la realizzazione degli obiettivi dell'[OCM banane];

(...)

9. (...) giova esaminare il funzionamento del presente regolamento al termine di un periodo di sperimentazione sufficiente;

(...)».

²⁵ Il 28 ottobre 1998 la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 2362/98, recante modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 404/93 del Consiglio, con riguardo al regime d'importazione delle banane nella Comunità (GU L 293, pag. 32). Il detto testo contiene tutte le disposizioni necessarie per l'attuazione del nuovo regime degli scambi di banane con gli Stati terzi, comprese le misure transitorie motivate dall'entrata in vigore quasi immediata delle sue modalità d'applicazione.

²⁶ Il 10 novembre 1998, ritenendo che la Comunità avesse istituito un regime d'importazione delle banane concepito per mantenere gli elementi illegali del regime precedente, in violazione degli accordi OMC e della decisione dell'ORC 25 settembre 1997, gli Stati Uniti hanno pubblicato nel *Federal Register* la lista provvisoria dei prodotti provenienti dagli Stati membri della Comunità che intendevano colpire, a titolo di ritorsione, con una sovrattassa doganale all'importazione.

²⁷ Il 21 dicembre 1998 gli Stati Uniti hanno manifestato la loro intenzione di applicare, dal 1° febbraio 1999 o, al più tardi, dal 3 marzo 1999, dazi doganali del 100 % sulle importazioni di prodotti comunitari ricompresi in un elenco redatto dall'amministrazione americana.

- 28 Il 14 gennaio 1999 gli Stati Uniti hanno chiesto all'ORC, ai sensi dell'art. 22, n. 2, dell'IRC, l'autorizzazione a sospendere l'applicazione alla Comunità e ai suoi Stati membri di concessioni tariffarie e di obblighi connessi a titolo dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) del 1994 e dell'Accordo generale sul commercio dei servizi (GATS), per un importo di scambi commerciali pari a dollari americani (USD) 520 milioni.
- 29 Durante una riunione dell'ORC tenutasi dal 25 gennaio al 1° febbraio 1999 la Comunità ha contestato tale importo, in quanto esso non corrispondeva al grado di annullamento o di riduzione dei vantaggi subito dagli Stati Uniti ed ha sostenuto che i principi e le procedure stabiliti dall'art. 22, n. 3, dell'IRC non erano stati rispettati.
- 30 Il 29 gennaio 1999 l'ORC ha deciso, su richiesta della Comunità, di sottoporre tale questione all'arbitrato del panel originario, a norma dell'art. 22, n. 6, dell'IRC, e ha sospeso la domanda di autorizzazione degli Stati Uniti fino alla determinazione dell'importo autorizzato dei dazi da prelevare a titolo di misura di ritorsione.
- 31 Il 3 marzo 1999 l'amministrazione americana ha imposto agli esportatori comunitari di prodotti ricompresi in un nuovo elenco redatto dall'amministrazione stessa l'obbligo di costituire una cauzione bancaria pari al 100 % del valore dei prodotti d'importazione in oggetto.
- 32 Con decisione 9 aprile 1999 gli arbitri, da un lato, hanno considerato numerose disposizioni del nuovo regime d'importazione dell'OCM banane incompatibili con le disposizioni degli accordi OMC, hanno fissato in USD 191,4 milioni all'anno il

grado di annullamento o di riduzione dei vantaggi subito dagli Stati Uniti e, dall'altro, hanno ritenuto che la sospensione da parte di tale paese dell'applicazione alla Comunità e ai suoi Stati membri di concessioni tariffarie e di obblighi connessi a titolo del GATT del 1994, vertente su scambi di un importo massimo di USD 191,4 milioni all'anno, fosse compatibile con l'art. 22, n. 4, dell'IRC.

³³ Il 7 aprile 1999, in applicazione dell'art. 22, n. 7, dell'IRC, gli Stati Uniti hanno chiesto all'ORC l'autorizzazione a percepire dazi doganali all'importazione fino a concorrenza di tale importo.

³⁴ Con un comunicato stampa del 9 aprile 1999, lo United States Trade Representative (il rappresentante speciale degli Stati Uniti per le questioni commerciali; in prosieguo: il «rappresentante speciale») ha annunciato l'elenco dei prodotti colpiti da dazi doganali all'importazione ad un tasso del 100 %. In tale elenco di prodotti, originari dell'Austria, del Belgio, della Finlandia, della Francia, della Germania, della Grecia, dell'Irlanda, dell'Italia, del Lussemburgo, del Portogallo, della Spagna, della Svezia o del Regno Unito, rientravano in particolare «scatole, cofanetti e astucci pieghevoli in carta o cartoncino non ondulato». Vi si indicava che il rappresentante speciale avrebbe pubblicato la decisione che introduceva i dazi del 100 % nel *Federal Register* e che aveva l'intenzione di fissare la data di entrata in vigore del loro prelievo al 3 marzo 1999.

³⁵ Tale decisione, pubblicata il 19 aprile 1999 nel *Federal Register* (volume 64, n. 74, pagg. 19209-19211), è stata adottata in virtù della sezione 301 del Trade Act del 1974, a termini del quale il rappresentante speciale, se constatata la violazione dei diritti attribuiti agli Stati Uniti in base ad un accordo commerciale, adotta le misure autorizzate.

³⁶ Risulta dalla rubrica relativa alla «data di entrata in vigore» della misura citata che «[il rappresentante speciale] ha deciso che il dazio ad valorem del 100 % venisse

applicato, con effetti decorrenti dal 19 aprile 1999, ai prodotti immessi sul mercato e a quelli ritirati da un deposito in vista della loro immissione sul mercato, il 3 marzo 1999 o dopo tale data».

- 37 Un panel costituito su richiesta presentata dall'Ecuador il 18 dicembre 1998, conformemente all'art. 21, n. 5, dell'IRC, ha parimenti concluso, il 6 aprile 1999, per l'incompatibilità del nuovo regime comunitario d'importazione delle banane con le disposizioni degli accordi OMC. La relazione del panel è stata approvata il 6 maggio 1999 dall'ORC.
- 38 Il 19 aprile 1999, l'ORC ha autorizzato gli Stati Uniti a prelevare sulle importazioni provenienti dalla Comunità dazi doganali sino a concorrenza di un importo annuo di scambi pari a USD 191,4 milioni.
- 39 Il 25 maggio 1999, la Comunità ha contestato dinanzi agli organi dell'OMC le misure di ritorsione americane relative al periodo intercorrente tra il 3 marzo 1999 ed il 19 aprile seguente, in particolare a causa della loro entrata in vigore il 3 marzo 1999.
- 40 Ritenendo che l'entrata in vigore della sovrattassa americana in tale ultima data fosse contraria alle disposizioni dell'IRC, il panel adito dalla Comunità ha posticipato la data di decorrenza degli effetti di tale misura al 19 aprile 1999.
- 41 Nell'ambito dei negoziati con tutte le parti interessate, la Comunità ha proposto di emendare la nuova OCM banane. Queste modifiche sono state adottate con il regolamento (CE) del Consiglio 29 gennaio 2001, n. 216, che modifica il regolamento n. 404/93 (GU L 31, pag. 2).

42 Secondo il preambolo del regolamento n. 216/2001:

- «(1) Numerose ed intense consultazioni si sono svolte con i paesi fornitori e con le altre parti interessate per porre fine alle contestazioni suscitate dal regime d'importazione definito dal regolamento (...) n. 404/93 e per tener conto delle conclusioni del panel istituito nell'ambito del sistema di risoluzione delle controversie dell'[OMC].
- (2) La disamina di tutte le possibilità presentate dalla Commissione porta a ritenere che l'istituzione, a medio termine, di un regime d'importazione fondato sull'applicazione di un dazio doganale ad un tasso adeguato e l'applicazione di una preferenza tariffaria per le importazioni originarie dei paesi ACP costituirebbero il mezzo più idoneo per conseguire gli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati per quanto riguarda la produzione comunitaria e la domanda dei consumatori, come pure per rispettare le norme del commercio internazionale ed evitare nuove contestazioni.
- (3) Tale regime deve tuttavia essere definito a conclusione di negoziati con i partner della Comunità secondo le procedure dell'OMC, in particolare dell'articolo XXVIII del [GATT]. Il risultato di tali negoziati deve essere sottoposto per approvazione al Consiglio che deve altresì, conformemente alle disposizioni del trattato, fissare il tasso del dazio doganale comune applicabile.
- (4) Fino all'entrata in vigore di tale regime, la Comunità deve essere approvvigionata mediante diversi contingenti tariffari, aperti per importazioni di qualsiasi origine e gestiti tenendo conto delle raccomandazioni dell'[ORC] (...).

(5) In considerazione degli obblighi assunti nei confronti dei paesi ACP e dell'esigenza di garantire loro adeguate condizioni di concorrenza, l'applicazione di una preferenza tariffaria di 300 EUR/t all'importazione delle banane originarie di tali paesi consente il mantenimento dei flussi commerciali in questione. In particolare, a tali importazioni sarà applicato un dazio zero nell'ambito dei (...) contingenti tariffari.

(6) È opportuno autorizzare la Commissione ad avviare negoziati con i paesi fornitori aventi un interesse sostanziale nell'approvvigionamento del mercato comunitario per giungere ad una ripartizione negoziata dei primi due contingenti tariffari (...).

⁴³ L'11 aprile 2001, gli Stati Uniti e la Comunità hanno concluso un memorandum d'intesa che definisce «gli strumenti che possono consentire di risolvere l'annosa controversia riguardo al regime d'importazione delle banane» nella Comunità. Tale memorandum prevede che la Comunità si impegni a «[attuare] un regime unicamente tariffario per le importazioni di banane entro e non oltre il 1° gennaio 2006». Tale documento definisce i provvedimenti che la Comunità si impegna ad adottare durante il periodo provvisorio che scade il 1° gennaio 2006. In contropartita, gli Stati Uniti si sono impegnati a sospendere provvisoriamente l'imposizione della sovrattassa doganale che erano autorizzati a prelevare sulle importazioni comunitarie. Gli Stati Uniti hanno tuttavia precisato, con comunicazione 26 giugno 2001 all'ORC, che tale memorandum d'intesa «non costitui[va] di per sé una soluzione decisa di comune accordo conformemente all'art. [3, n. 6, dell'IRC e che] inoltre, in considerazione delle misure che tutte le parti devono ancora prendere, sarebbe prematuro sopprimere tale punto dall'ordine del giorno dell'ORC».

⁴⁴ Con regolamento (CE) 7 maggio 2001, n. 896, recante modalità di applicazione del regolamento n. 404/93 in ordine al regime di importazione delle banane nella Comunità (GU L 126, pag. 6), la Commissione ha definito le modalità di applicazione del nuovo regime comunitario d'importazione delle banane introdotto con il regolamento n. 216/2001.

45 Gli Stati Uniti hanno sospeso l'applicazione della loro sovrattassa doganale con effetto dal 30 giugno 2001. A partire dal 1° luglio 2001, il loro dazio all'importazione sulle scatole, sui cofanetti e sugli astucci pieghevoli originari della Comunità è stato riportato al suo tasso iniziale.

46 Dalle statistiche presentate dalla Commissione su richiesta del Tribunale emerge che il valore totale cif (costo, assicurazione e nolo) delle importazioni di scatole, cofanetti e astucci pieghevoli di origine comunitaria negli Stati Uniti ammontava a USD 27 932 045 nel 1998, a USD 16 645 665 nel 1999, a USD 9 531 023 nel 2000 e, infine, a USD 18 444 637 nel 2001.

47 La Beamglow Ltd produce scatole pieghevoli in cartoncino stampato e decorato. Tali scatole sono destinate all'imballaggio di prodotti quali i cosmetici e i profumi ed appartengono alla categoria dei prodotti «scatole, cofanetti e astucci in carta o cartoncino non ondulato» interessati dalla sovrattassa doganale.

Procedimento

48 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 dicembre 2000, la ricorrente ha proposto il presente ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente derivato dalla sovrattassa in questione.

49 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale il 20 marzo 2001, il Parlamento ha sollevato un'eccezione d'irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura del Tribunale.

- 50 La ricorrente ha presentato le sue osservazioni scritte su tale eccezione con atto depositato l'8 giugno 2001.
- 51 Con ordinanza del presidente della Quarta Sezione 12 giugno 2001, il Regno di Spagna è stato ammesso ad intervenire a sostegno delle conclusioni dei convenuti.
- 52 L'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Parlamento è stata unita al merito con ordinanza 16 ottobre 2001.
- 53 Su istanza della Commissione presentata ai sensi dell'art. 51, n. 1, secondo comma, del regolamento di procedura, la presente causa è stata rimessa dinanzi ad una sezione ampliata, composta da cinque giudici, con decisione del Tribunale 4 luglio 2002.
- 54 La causa è stata riattribuita alla Prima Sezione ampliata il 3 ottobre 2002 ai sensi della decisione del Tribunale 4 luglio 2002, relativa alla composizione delle sezioni e all'attribuzione delle cause a queste ultime.
- 55 A seguito dell'impedimento del giudice relatore inizialmente designato, a causa della cessazione dalle sue funzioni, il presidente del Tribunale, con decisione 18 dicembre 2002, ha nominato un nuovo giudice relatore.
- 56 Il 1° aprile 2004 il Tribunale, sentite le parti, ha deciso di rimettere dinanzi alla Grande Sezione del Tribunale la presente causa, nonché altre cinque cause connesse.

57 Con ordinanza 19 maggio 2004 il presidente della Grande Sezione, sentite le parti, ha riunito queste sei cause ai fini della trattazione orale.

58 A titolo di misure di organizzazione del procedimento, il Tribunale ha invitato le parti a rispondere per iscritto ad una serie di quesiti prima dell'udienza. Le parti hanno regolarmente prodotto le informazioni richieste.

59 Le parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti del Tribunale all'udienza della Grande Sezione che ha avuto luogo il 26 maggio 2004.

Conclusioni delle parti

60 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

- condannare in solido i convenuti a risarcirla per un importo pari a sterline inglesi (GBP) 1 299 632;
- in subordine, ordinare ai convenuti di versarle, entro un termine ragionevole dalla pronuncia della sentenza, l'importo del risarcimento concordato tra le parti o, in mancanza di un accordo, ordinare alle parti di trasmetterle, entro il medesimo termine, le loro proposte quantificate;

- concedere interessi sul risarcimento da versare ad un tasso dell'8 % annuo o a un qualsiasi altro tasso adeguato che esso determinerà, a decorrere dalla data della sentenza;
- condannare la Comunità, rappresentata dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione, alle spese;
- adottare qualsiasi altra misura ragionevole che ritenga necessaria.

⁶¹ I convenuti, sostenuti dal Regno di Spagna, chiedono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso irricevibile o, in subordine, infondato;
- condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità

⁶² I convenuti contestano la ricevibilità del ricorso sotto tre aspetti. Il ricorso per risarcimento della Beamglow sarebbe irricevibile in quanto diretto contro il Parlamento. Il ricorso non sarebbe conforme a quanto prescritto dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura. Infine, il Tribunale non sarebbe competente a statuire sul presente ricorso.

Sull'irricevibilità del ricorso in quanto diretto contro il Parlamento

- ⁶³ Il Parlamento eccepisce l'irricevibilità del ricorso nei suoi confronti. Da un lato, il legale della Beamglow non sarebbe abilitato a procedere contro di esso, non avendo fornito, al momento del deposito del ricorso, un mandato ad litem che menzionasse il Parlamento quale istituzione convenuta. Dall'altro, il ricorso non sarebbe basato su alcun elemento tale da dimostrare la responsabilità che potrebbe sorgere a carico della Comunità a causa della condotta del Parlamento.
- ⁶⁴ Il Tribunale ritiene adeguato esaminare in primo luogo il secondo motivo d'irricevibilità dedotto dal Parlamento.

Argomenti delle parti

- ⁶⁵ Il Parlamento fa valere che il ricorso non dimostra assolutamente in che modo esso avrebbe potuto far sorgere la responsabilità della Comunità. In ogni caso, il Parlamento non potrebbe essere ritenuto responsabile del danno fatto valere, data la sua incompetenza a definire il contenuto materiale della normativa agricola comunitaria contestata o ad adottare misure idonee a provocare, prevenire o attenuare il danno lamentato. Le risoluzioni adottate dal Parlamento avrebbero semplicemente concretato l'esercizio del suo potere generale di decisione.
- ⁶⁶ La ricorrente obietta che imputa il danno da essa subito alle colpe commesse in tutte le fasi del processo di modifica del controverso regime comunitario d'importazione delle banane e, pertanto, al ruolo svolto da tutte le istituzioni interessate, incluso il Parlamento.

⁶⁷ Quest'ultimo sarebbe stato consultato prima dell'adozione dei regolamenti nn. 404/93 e 1637/98 dichiarati incompatibili con gli accordi OMC. Il Parlamento avrebbe disposto, senza averla esercitata, della facoltà di sottoporre ogni proposta adeguata sulle questioni che a suo avviso richiedevano l'adozione di un atto comunitario. Infine, vari pareri, risoluzioni ed interventi del Parlamento avrebbero sottolineato la necessità di prevenire gli effetti disastrosi delle norme dell'OMC per le regioni produttrici della Comunità.

Giudizio del Tribunale

⁶⁸ Qualora, come nel caso di specie, la Comunità sia chiamata in giudizio per responsabilità extracontrattuale, essa è rappresentata dinanzi al giudice comunitario dall'istituzione o dalle istituzioni a cui è imputabile il fatto considerato all'origine del danno lamentato.

⁶⁹ In particolare, il soggetto che chiede il risarcimento può rivolgere la sua azione contro la Comunità rappresentata dalla Commissione e dal Consiglio dato che, ai sensi di quanto disposto dall'art. 43, n. 2, terzo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 37 CE), la prima ha proposto e il secondo ha adottato la normativa agricola comunitaria la cui illegalità sarebbe all'origine del danno fatto valere (sentenza della Corte 13 novembre 1973, cause riunite 63/72-69/72, Werhahn e a./Consiglio, Racc. pag. 1229, punti 7 e 8).

⁷⁰ Tale disposizione non conferisce in materia alcuna competenza decisionale al Parlamento e consente a quest'ultimo unicamente di intervenire in qualità di organo consultivo durante la procedura di adozione soltanto da parte del Consiglio di regolamenti, direttive e decisioni relativi alla politica agricola comune.

- 71 Pertanto, il parere che il Parlamento ha fornito a detto titolo sulla proposta all'origine del regolamento n. 1637/98 che gli era stato sottoposto non ha avuto natura vincolante.
- 72 Lo stesso vale per i pareri e le risoluzioni che il Parlamento avrebbe dovuto eventualmente adottare in favore degli operatori economici che esercitavano la loro attività in un settore diverso da quello delle banane. Non avendo natura vincolante, siffatte risoluzioni non avrebbero potuto far sorgere un legittimo affidamento nel fatto che il Consiglio e la Commissione vi si attenessero (sentenza della Corte 11 luglio 1985, cause riunite 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Salerno e a./Commissione e Coniglio, Racc. pag. 2523, punto 59) né, di conseguenza, creare obblighi in tal senso a carico di queste due istituzioni (v. ordinanza della Corte 29 ottobre 2004, causa C-18/04 P, Krikorian e a./Parlamento, Consiglio e Commissione, non pubblicata nella Raccolta, punto 33).
- 73 Alla luce di ciò, va affermato che sia l'adozione del regolamento del Consiglio n. 1637/98 e del regolamento della Commissione n. 2362/98, ritenuti dall'ORC incompatibili con gli accordi OMC, sia l'asserita mancanza di conformità del regime d'importazione controverso rientrano nelle competenze esclusive del Consiglio e della Commissione.
- 74 Pertanto, non risulta che il Parlamento abbia potuto contribuire a far sorgere la responsabilità extracontrattuale in cui può incorrere la Comunità a causa dell'incompatibilità del regime comunitario d'importazione delle banane con gli accordi OMC.
- 75 Di conseguenza, l'eccezione d'irricevibilità sollevata dal Parlamento dev'essere accolta e il ricorso dev'essere dichiarato irricevibile nella parte in cui è rivolto contro quest'ultimo, senza che sia necessario statuire sul motivo d'irricevibilità vertente sull'indisponibilità, al momento della presentazione del presente ricorso, di un mandato della Beamglow che abilitasse il suo legale ad agire contro il Parlamento.

Sulla mancanza di conformità del ricorso a quanto prescritto dall'art 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura

Argomenti delle parti

- 76 Il Consiglio e la Commissione ritengono il ricorso irricevibile in quanto esso contesta loro alternativamente di aver adottato atti normativi illegali o di essersi resi colpevoli di un'omissione, di modo che essi non sarebbero in grado di assicurare correttamente la loro difesa. Inoltre, il ricorso non dimostrerebbe né l'esistenza né la natura del danno lamentato.
- 77 La ricorrente ribatte che il ricorso indica la portata approssimativa del danno subito e gli elementi che permettono di valutarne la natura e la portata e che gli elementi forniti ulteriormente dimostrano validamente l'effettività e la certezza del danno.

Giudizio del Tribunale

- 78 Ai sensi dell'art. 21, primo comma, dello Statuto della Corte di giustizia — applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'art. 53, primo comma, dello Statuto medesimo — e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, il ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e contenere l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e al Tribunale di pronunciarsi sul ricorso, eventualmente senza altre informazioni a supporto. Al fine di garantire la certezza del diritto e una corretta amministrazione della giustizia è necessario, affinché un ricorso sia considerato ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso è fondato emergano, anche sommariamente, purché in modo coerente e comprensibile, dall'atto introduttivo stesso.

- 79 Per essere conforme a tali requisiti, un ricorso come quello di specie, diretto ad ottenere il risarcimento di danni asseritamente causati da istituzioni comunitarie, deve contenere elementi che consentano di identificare sia il comportamento che il ricorrente addebita alle dette istituzioni sia le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e il danno che asserisce di aver subito (sentenza del Tribunale 29 gennaio 1998, causa T-113/96, Dubois et Fils/ Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-125, punti 29 e 30).
- 80 Come risulta dalla sua argomentazione, la ricorrente sostiene sostanzialmente di aver subito un danno a causa, da un lato, della mancata adozione di modifiche del regime comunitario d'importazione delle banane idonee a rendere quest'ultimo, entro i termini impartiti dall'ORC, conforme agli obblighi assunti dalla Comunità a titolo degli accordi OMC e, dall'altro, della mancanza di misure comunitarie che la proteggessero contro le ritorsioni commerciali americane.
- 81 Il ricorso contiene quindi, contrariamente a quanto sostengono i convenuti, gli elementi che consentono di identificare il comportamento che la ricorrente contesta loro e che quest'ultima ritiene all'origine del danno subito.
- 82 D'altra parte, dall'argomentazione sviluppata dai convenuti in merito alla fondatezza del ricorso risulta che essi hanno potuto preparare efficacemente la loro difesa in merito ai presupposti che fanno sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Ne consegue che il Tribunale è in grado di pronunciarsi sul presente ricorso in piena cognizione degli elementi del fascicolo e nel rispetto del principio del contraddittorio.
- 83 Pertanto, la censura che il Consiglio e la Commissione deducono in merito alla mancanza di conformità del ricorso ai requisiti dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura dev'essere respinta.

Sulla competenza del Tribunale

Argomenti delle parti

⁸⁴ Il Consiglio e la Commissione dubitano che il Tribunale sia competente a statuire sul presente ricorso per risarcimento. L'istituzione della sovrattassa doganale deriverebbe da una decisione del governo degli Stati Uniti e non dall'atto di un'istituzione comunitaria. La competenza del giudice comunitario non potrebbe essere stabilita sulla base di una mera affermazione di un danno che si asserisce derivare da un atto o da un'omissione di un'istituzione comunitaria.

⁸⁵ Il giudice comunitario non potrebbe statuire su un'azione per risarcimento proposta contro un'istituzione comunitaria qualora l'atto all'origine del danno lamentato sia stato commesso autonomamente da uno Stato (sentenza della Corte 7 luglio 1987, cause riunite 89/86 e 91/86, Étoile commerciale e CNTA/Commissione, Racc. pag. 3005, punti 18-20).

⁸⁶ La ricorrente ribatte che il suo ricorso è diretto non contro il comportamento delle autorità americane, ma contro quello della Comunità, che ha provocato l'adozione della sovrattassa e ha omesso di proteggerla contro quest'ultima.

Giudizio del Tribunale

⁸⁷ Il combinato disposto dell'art. 235 CE e dell'art. 288, secondo comma, CE conferisce al giudice comunitario la competenza a conoscere dei ricorsi relativi al risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni comunitarie o dai loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

88 Nella fattispecie, la ricorrente chiede il risarcimento del danno che essa avrebbe subito tanto a causa dell'aumento dei dazi all'importazione imposti dalle autorità degli Stati Uniti sui suoi prodotti, conformemente all'autorizzazione concessa dall'ORC a seguito dell'accertamento dell'incompatibilità con gli accordi OMC del regime comunitario d'importazione delle banane, quanto a causa della mancata adozione da parte dei convenuti di misure comunitarie di protezione contro le ritorsioni commerciali americane.

89 Il ricorso è quindi basato sulla responsabilità extracontrattuale della Comunità, che, secondo la ricorrente, è sorta in ragione del fatto che la causa del danno da essa subito va ricercata nell'adozione da parte del Consiglio e della Commissione di una regolamentazione che l'ORC ha considerato incompatibile con gli accordi OMC e nella mancanza di misure comunitarie di protezione.

90 Il Tribunale è quindi competente a conoscere, in forza dell'art. 235 CE e dell'art. 288, secondo comma, CE, della presente domanda di risarcimento che, a differenza della situazione di cui alla sentenza *Étoile commerciale e CNTA/Commissione*, cit. supra al punto 85, invocata dalla Commissione, non fa riferimento esclusivamente alla decisione di un organismo nazionale come fondamento della responsabilità.

91 È vero che la responsabilità della Comunità, secondo la giurisprudenza costante, presuppone l'imputabilità del danno contestato al comportamento delle istituzioni comunitarie. Tuttavia, si tratta in tal caso di un presupposto sostanziale, che deve essere verificato nell'ambito del controllo del fatto che il nesso di causalità tra il danno lamentato e il comportamento delle istituzioni sia sufficientemente diretto e che non consente di escludere la competenza del Tribunale, in quanto viene fatta valere l'imputabilità del danno al comportamento delle istituzioni comunitarie.

92 Va dunque respinto l'argomento dedotto dal Consiglio e dalla Commissione in merito all'incompetenza del Tribunale, salva la valutazione che verrà fatta del nesso di causalità tra il comportamento del Consiglio e della Commissione e il danno lamentato nell'ambito dell'esame della sussistenza dei presupposti in presenza dei quali sorge la responsabilità extracontrattuale.

93 Ciò premesso, il ricorso va dichiarato ricevibile.

Nel merito

94 La domanda di risarcimento della ricorrente si basa sul regime della responsabilità extracontrattuale della Comunità in ragione del comportamento illecito dei suoi organi. La ricorrente ha inoltre fatto valere la responsabilità extracontrattuale che potrebbe sorgere per la Comunità anche in assenza di un tale comportamento (sentenza del Tribunale 28 aprile 1998, causa T-184/95, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-667, punto 59, confermata su ricorso dalla sentenza della Corte 15 giugno 2000, causa C-237/98 P, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4549, punti 19 e 53).

Sulla responsabilità della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi

95 Occorre anzitutto ricordare che, come risulta da una giurisprudenza consolidata, in forza dell'art. 288, secondo comma, CE, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi presuppone che siano soddisfatte varie condizioni, vale a dire l'illiceità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento fatto valere e il danno lamentato (sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16;

sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30, e 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20).

- ⁹⁶ Quando una di queste condizioni non è soddisfatta, il ricorso deve essere interamente respinto senza che sia necessario esaminare le altre condizioni (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punti 19 e 81, e sentenza del Tribunale 20 febbraio 2002, causa T-170/00, Förde-Reederei/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-515, punto 37).
- ⁹⁷ Il comportamento illecito contestato ad un'istituzione comunitaria deve consistere in una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica preordinata a conferire diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42).
- ⁹⁸ Il criterio decisivo per considerare tale condizione soddisfatta è quello della violazione manifesta e grave, commessa dall'istituzione comunitaria in questione, dei limiti posti al suo potere discrezionale.
- ⁹⁹ Quando tale istituzione dispone solo di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente caratterizzata (sentenze del Tribunale 12 luglio 2001, cause riunite T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 e T-225/99, Comafrika e Dole Fresh Fruit Europe/Commissione, Racc. pag. II-1975, punto 134, e 10 febbraio 2004, cause riunite T-64/01 e T-65/01, Afrikanische Frucht-Compagnie e Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-521, punto 71).

- 100 La domanda di risarcimento della ricorrente dev'essere esaminata alla luce di tali osservazioni.

Argomenti delle parti

— Sugli illeciti contestati alle istituzioni convenute

- 101 La ricorrente sostiene che, non avendo reso il regime comunitario d'importazione delle banane conforme agli accordi OMC, i convenuti avrebbero violato le disposizioni del GATT del 1994, del GATS, nonché le raccomandazioni e le decisioni dell'ORC.
- 102 L'inadempimento da parte della Comunità dei suoi obblighi a titolo degli accordi OMC avrebbe deluso il legittimo affidamento che la ricorrente aveva riposto nelle sue vendite e nei suoi investimenti negli Stati Uniti ed avrebbe violato il principio della certezza del diritto.
- 103 La Comunità avrebbe potuto finanziare una politica di mantenimento di condizioni favorevoli al commercio delle banane nei confronti delle sue controparti ACP, sia per mezzo del finanziamento da parte del suo bilancio generale, nell'ambito di una compensazione negoziata ai sensi dell'art. 22, n. 2, dell'IRC, sia provocando le misure di ritorsione imposte nel caso di specie dagli Stati Uniti.
- 104 Tuttavia, il detto trasferimento del costo della protezione dei produttori di banane ACP su altri settori non sarebbe stato né necessario né adeguato. La Comunità avrebbe dovuto adottare alcune precauzioni al fine di evitare che la ricorrente fosse portata a pagare le conseguenze della decisione della Comunità di ignorare i suoi obblighi internazionali.

- 105 La scelta politica della Comunità avrebbe così violato il principio di proporzionalità, nonché il diritto fondamentale della ricorrente all'esercizio della sua attività professionale e il suo diritto di proprietà.
- 106 I convenuti contestano alla ricorrente di non aver dimostrato né la natura né il tenore dell'omissione fatta valere, né la fonte dell'obbligo di agire che essi avrebbero violato.
- 107 I membri dell'OMC agirebbero lecitamente qualora, per porre fine all'incompatibilità di una misura rispetto alle norme dell'OMC rilevata dall'ORC, essi ristabiliscano l'equilibrio delle loro rispettive concessioni, sconvolto dalla misura controversa, scegliendo una delle opzioni rese possibili dall'IRC.
- 108 Nel caso di specie, la Comunità non avrebbe avuto altra scelta se non quella di conformarsi a tutti i suoi obblighi internazionali avviando negoziati e proponendo di modificare l'OCM banane. Tali modifiche sarebbero state incorporate nell'OCM banane istituita dal regolamento n. 216/2001 e dal regolamento (CE) della Commissione 27 febbraio 2001, n. 395, che fissa taluni quantitativi indicativi e massimali individuali per il rilascio di titoli d'importazione di banane nella Comunità per il secondo trimestre del 2001, nel quadro dei contingenti tariffari e del quantitativo di banane tradizionali ACP (GU L 58, pag. 11).
- 109 La tutela del legittimo affidamento si applicherebbe solo alle situazioni ed ai rapporti legalmente creati a titolo del diritto comunitario, a cui i rapporti della ricorrente con i suoi clienti americani sono estranei. Le concessioni scambiate dai membri dell'OMC non potrebbero in nessun caso giustificare un legittimo affidamento in un accesso permanente ad un determinato mercato nazionale. Le istituzioni comunitarie non avrebbero mai fornito alla ricorrente la minima garanzia specifica sul modo in cui la Comunità si sarebbe conformata alle decisioni e alle raccomandazioni dell'ORC.

- 110 Non sarebbe concepibile come i principi di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento nonché il diritto della ricorrente al libero esercizio della sua attività economica o il suo diritto di proprietà possano essere stati violati indipendentemente da qualsiasi violazione delle norme dell'OMC.
- 111 La ricorrente riterrebbe sproporzionato non il regime stesso d'importazione delle banane, bensì la decisione di tollerare la sospensione delle concessioni da parte degli Stati Uniti, mentre si sarebbe trattato dell'unica opzione possibile per la Comunità.
- 112 Infine, il libero esercizio da parte della ricorrente delle sue attività economiche sarebbe stato ostacolato dalla sospensione delle concessioni tariffarie degli Stati Uniti e non dall'adozione dell'OCM banane.

— Sulla natura giuridica delle norme asseritamente violate da parte dei convenuti

- 113 La ricorrente fa valere che, laddove le disposizioni violate del GATT e del GATS riducono gli ostacoli agli scambi tra i membri dell'OMC e consentono così alle imprese di commerciare più liberamente, esse conferiscono diritti ai singoli, al pari delle raccomandazioni e delle decisioni dell'ORC, che precisano il contenuto degli accordi OMC. La stessa natura dovrebbe essere riconosciuta ai principi di tutela del legittimo affidamento, di certezza del diritto e di proporzionalità nonché al diritto della ricorrente al libero esercizio della sua attività professionale e al suo diritto di proprietà.
- 114 Il giudice comunitario potrebbe controllare la legalità di un atto comunitario alla luce degli accordi OMC qualora la Comunità, come nel caso di specie, abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC.

115 I convenuti adducono l'impossibilità di invocare le norme dell'OMC o le raccomandazioni dell'ORC per dimostrare l'illegalità di un atto o di un'omissione di un'istituzione comunitaria che derivi dalle decisioni degli organi di tale organizzazione e dalla giurisprudenza comunitaria.

116 La questione se le disposizioni del GATT e del GATS possano conferire diritti ai singoli non sarebbe quindi pertinente, poiché la ricorrente non può far valere tali diritti.

117 D'altra parte, una decisione dell'ORC non può avere nell'ordinamento giuridico comunitario effetti più estesi delle disposizioni degli accordi OMC su cui essa si basa.

— Sulla gravità delle violazioni fatte valere

118 La ricorrente sostiene che gli accordi OMC hanno fissato alcuni limiti alle opzioni conferite alla Comunità per conformare il suo regime d'importazione delle banane e che quest'ultima ha chiaramente oltrepassato tali limiti. La lunga durata e la ripetizione delle infrazioni alle norme dell'OMC costituirebbero una violazione manifesta e grave dei limiti posti al suo potere discrezionale.

119 Ne conseguirebbe una violazione manifesta e grave del legittimo affidamento della ricorrente e del principio di proporzionalità, nonché del diritto della ricorrente al libero esercizio della sua attività professionale e del suo diritto di proprietà.

- ¹²⁰ Il Consiglio e la Commissione contestano di avere manifestamente e gravemente oltrepassato i limiti del loro potere discrezionale per aver scelto di risolvere la controversia mediante l'adozione di una nuova OCM banane.
- ¹²¹ Un membro dell'OMC non sarebbe tenuto ad applicare *stricto sensu* le conclusioni di un panel o dell'organo d'appello, ma avrebbe a disposizione varie soluzioni per attuarle.
- ¹²² Il panel che ha stabilito, ai sensi dell'art. 21, n. 5, dell'IRC, l'incompatibilità di taluni aspetti del regime d'importazione delle banane istituito dai regolamenti nn. 1637/98 e 2362/98 avrebbe suggerito tre soluzioni per assicurarne l'adeguamento, il che dimostrerebbe la portata del potere discrezionale della Comunità e la difficoltà di elaborare una normativa compatibile con le norme dell'OMC.
- ¹²³ Poiché la Comunità non può essere considerata responsabile degli atti di uno Stato terzo sovrano, non si può affermare che essa abbia gravemente violato i principi di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento, nonché il diritto di esercitare un'attività economica.
- ¹²⁴ L'esercizio della funzione legislativa non dovrebbe essere ostacolato dalla prospettiva di azioni per risarcimento ogni volta che l'interesse generale della Comunità richiede di adottare provvedimenti normativi che possono ledere gli interessi dei singoli (sentenza della Corte 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 45).

Giudizio del Tribunale

— Sulla questione preliminare dell'invocabilità delle norme dell'OMC

- ¹²⁵ Prima di procedere all'esame della liceità del comportamento delle istituzioni comunitarie, occorre risolvere la questione se gli accordi OMC generino per i soggetti dell'ordinamento comunitario il diritto di farli valere in giudizio per contestare la validità di una normativa comunitaria nell'ipotesi in cui l'ORC abbia dichiarato che tanto quest'ultima quanto la normativa successiva adottata dalla Comunità, in particolare al fine di conformarsi alle norme dell'OMC in questione, erano incompatibili con queste norme.
- ¹²⁶ Sostenendo che i convenuti hanno violato le norme dell'OMC, la ricorrente invoca il principio *pacta sunt servanda*, che rientra effettivamente tra le norme di diritto il cui rispetto si impone alle istituzioni comunitarie nell'esercizio delle loro funzioni, quale principio fondamentale di ogni ordinamento giuridico e, in particolare, dell'ordinamento giuridico internazionale (sentenza della Corte 16 giugno 1998, causa C-162/96, *Racke*, Racc. pag. I-3655, punto 49).
- ¹²⁷ Tuttavia, nel caso di specie il principio *pacta sunt servanda* non può essere utilmente opposto alle istituzioni convenute, dato che, secondo una giurisprudenza costante, tenuto conto della loro natura e della loro economia, gli accordi OMC non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali il giudice comunitario controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza della Corte 23 novembre 1999, causa C-149/96, *Portogallo/Consiglio*, Racc. pag. I-8395, punto 47; ordinanza della Corte 2 maggio 2001, causa C-307/99, *OGT Fruchthandelsgesellschaft*, Racc. pag. I-3159, punto 24; sentenze della Corte 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, *Omega Air e a.*, Racc. pag. I-2569, punto 93; 9 gennaio 2003, causa C-76/00 P, *Petrotub e Repubblica/Consiglio*, Racc. pag. I-79, punto 53, e 30 settembre 2003, causa C-93/02 P, *Biret International/Consiglio*, Racc. pag. I-10497, punto 52).

128 Infatti, da un lato, l'accordo che istituisce l'OMC è fondato su una base di reciproca convenienza che lo distingue dagli accordi conclusi dalla Comunità con Stati terzi che instaurano una certa asimmetria degli obblighi. Orbene, è pacifico che alcune delle controparti commerciali più importanti della Comunità non fanno figurare gli accordi OMC tra le normative alla luce delle quali i loro organi giurisdizionali controllano la legittimità delle loro norme di diritto interno. Un controllo della legalità dell'azione delle istituzioni comunitarie alla luce di tali norme rischierebbe quindi di condurre ad uno squilibrio nell'applicazione delle norme dell'OMC, privando gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di manovra di cui dispongono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità (sentenza Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punti 42-46).

129 Dall'altro, imporre agli organi giurisdizionali l'obbligo di disapplicare le norme di diritto interno che siano incompatibili con gli accordi OMC avrebbe la conseguenza di privare gli organi legislativi o esecutivi delle parti contraenti della possibilità, offerta dall'art. 22 dell'IRC, di trovare, sia pure a titolo provvisorio, soluzioni negoziate al fine di stabilire una compensazione reciprocamente accettabile (sentenza Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punti 39 e 40).

130 Ne consegue che l'eventuale violazione delle norme dell'OMC da parte delle istituzioni convenute non può, in linea di principio, far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (sentenze del Tribunale 20 marzo 2001, causa T-18/99, Cordis/Commissione, Racc. pag. II-913, punto 51; causa T-30/99, Bocchi Food Trade International/Commissione, Racc. pag. II-943, punto 56, e causa T-52/99, T. Port/Commissione, Racc. pag. II-981, punto 51).

131 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 degli accordi OMC, spetterebbe al Tribunale controllare la legalità del comportamento delle istituzioni convenute alla luce delle norme dell'OMC (v., per quanto riguarda il GATT del 1947, sentenze

della Corte 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol/Commissione, Racc. pag. 1781, punti 19-22, e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio, Racc. pag. I-2069, punto 31, nonché, per quanto riguarda gli accordi OMC, sentenze Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punto 49, e Biret International/Consiglio, cit. supra al punto 127, punto 53).

- ¹³² Orbene, anche in presenza di una decisione dell'ORC che rilevi l'incompatibilità delle misure adottate da un membro con le norme dell'OMC, nessuna di queste due eccezioni è applicabile nel caso di specie.

— Sull'eccezione relativa all'intenzione di dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC

- ¹³³ Assumendo l'impegno, dopo l'adozione della decisione dell'ORC 25 settembre 1997, di conformarsi alle norme dell'OMC, la Comunità non ha inteso assumere un obbligo particolare nell'ambito dell'OMC, tale da giustificare un'eccezione alla non invocabilità delle norme dell'OMC dinanzi al giudice comunitario e da consentire a quest'ultimo di esercitare il controllo sulla legittimità del comportamento delle istituzioni comunitarie rispetto a tali norme.

- ¹³⁴ È vero che, rispetto al GATT del 1947, l'IRC ha rafforzato il meccanismo di risoluzione delle controversie, in particolare per quanto riguarda l'adozione delle relazioni dei panel.

- ¹³⁵ Così, l'art. 3, n. 7, dell'IRC sottolinea che il primo obiettivo del meccanismo di risoluzione delle controversie è di norma garantire il ritiro delle misure che sono state giudicate incompatibili con le disposizioni degli accordi OMC. Del pari, l'art. 22, n. 1, dell'IRC privilegia la piena applicazione di una raccomandazione di rendere una misura conforme agli accordi OMC.

- ¹³⁶ Inoltre, ai sensi dell'art. 17, n. 14, dell'IRC, una relazione dell'organo d'appello adottata, come nel caso di specie, dall'ORC è accettata incondizionatamente dalle parti della controversia. Infine, l'art. 22, n. 7, specifica che queste ultime accettano la natura definitiva della decisione dell'arbitro che stabilisce il livello della sospensione delle concessioni.
- ¹³⁷ Ciò non toglie che l'IRC riservi in ogni caso un ruolo importante ai negoziati tra i membri dell'OMC parti di una controversia (sentenza Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punti 36-40).
- ¹³⁸ L'IRC rende così possibili per il membro dell'OMC coinvolto in una controversia varie modalità di applicazione di una raccomandazione o di una decisione dell'ORC che stabilisce l'incompatibilità di una misura con le norme dell'OMC.
- ¹³⁹ Qualora il ritiro immediato della misura incompatibile risulti impraticabile, l'IRC prevede, al suo art. 3, n. 7, la possibilità di concedere al membro leso una compensazione o di autorizzarlo a sospendere temporaneamente l'applicazione di concessioni o altri obblighi, in attesa che venga ritirata la misura incompatibile (v. sentenza Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punto 37).
- ¹⁴⁰ Ai sensi dell'art. 22, n. 2, dell'IRC, qualora il membro dell'OMC interessato venga meno al suo obbligo di eseguire le raccomandazioni e le decisioni dell'ORC entro il periodo che gli è stato impartito, esso avvia, se invitato a farlo, e non oltre la scadenza del periodo, negoziati con il membro che ha sporto il reclamo, al fine di stabilire una compensazione reciprocamente accettabile.

- ¹⁴¹ Qualora entro un termine di venti giorni dalla data di scadenza del periodo ragionevole previsto dall'art. 21, n. 3, dell'IRC per conformarsi alle norme dell'OMC non sia stata convenuta una compensazione reciprocamente accettabile, la parte che ha sporto reclamo può chiedere all'ORC l'autorizzazione a sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi OMC nei confronti di tale membro.
- ¹⁴² Anche alla scadenza del termine impartito per rendere la misura dichiarata incompatibile conforme alle norme dell'OMC e dopo l'autorizzazione e l'adozione di misure di compensazione o di sospensione di concessioni ai sensi dell'art. 22, n. 6, dell'IRC, il negoziato tra le parti della controversia continua a svolgere comunque un ruolo importante.
- ¹⁴³ L'art. 22, n. 8, dell'IRC sottolinea così la natura provvisoria della sospensione di concessioni o altri obblighi e ne limita la durata «finché non viene abolita la misura giudicata incompatibile con un accordo contemplato o finché il membro che deve applicare le raccomandazioni o le decisioni non trova una soluzione all'annullamento o al pregiudizio dei benefici, o finché non si trova una soluzione reciprocamente soddisfacente».
- ¹⁴⁴ Questa stessa disposizione prevede inoltre che, conformemente all'art. 21, n. 6, l'ORC continui a tenere sotto controllo l'applicazione delle raccomandazioni o delle decisioni adottate.
- ¹⁴⁵ In caso di disaccordo sulla compatibilità delle misure prese per ottemperare alle raccomandazioni e alle decisioni dell'ORC, l'art. 21, n. 5, dell'IRC prevede che la controversia sia risolta «facendo ricorso alle presenti procedure di risoluzione delle controversie», che includono il tentativo delle parti di giungere ad una soluzione negoziata.

- ¹⁴⁶ Né la scadenza del termine impartito dall'ORC alla Comunità per rendere il suo regime d'importazione delle banane conforme alla decisione dell'ORC 25 settembre 1997 né la decisione 9 aprile 1999 con cui gli arbitri dell'ORC hanno espressamente dichiarato l'incompatibilità del nuovo dispositivo d'importazione delle banane stabilito dai regolamenti nn. 1637/98 e 2362/98 hanno comportato l'esaurimento delle modalità di risoluzione delle controversie previste dall'IRC.
- ¹⁴⁷ Ciò considerato, un controllo da parte del giudice comunitario della legittimità del comportamento delle istituzioni convenute rispetto alle norme dell'OMC potrebbe avere l'effetto di rendere più fragile la posizione dei negoziatori comunitari nella ricerca di una soluzione reciprocamente accettabile della controversia e in conformità con le norme dell'OMC.
- ¹⁴⁸ Pertanto, imporre agli organi giurisdizionali l'obbligo di disapplicare le norme di diritto interno che siano incompatibili con gli accordi OMC avrebbe la conseguenza di privare gli organi legislativi o esecutivi delle parti contraenti della possibilità, offerta segnatamente dall'art. 22 dell'IRC, di trovare, sia pure a titolo provvisorio, soluzioni negoziate (sentenza Portogallo/Consiglio, cit. supra al punto 127, punto 40).
- ¹⁴⁹ Peraltro, modificando nuovamente, con il regolamento n. 216/2001, il regime d'importazione delle banane, il Consiglio ha perseguito la conciliazione di diversi obiettivi divergenti. Il preambolo del regolamento n. 216/2001, al primo 'considerando', rileva così che numerose ed intense consultazioni si sono svolte segnatamente per «tener conto delle conclusioni del gruppo speciale» e, al secondo 'considerando', che il nuovo regime d'importazione previsto costituisce il mezzo più idoneo sia per «conseguire gli obiettivi dell'[OCM banane] per quanto riguarda la produzione comunitaria e la domanda dei consumatori» sia «per rispettare le norme del commercio internazionale».

- 150 In definitiva, è in contropartita dell'impegno della Comunità di introdurre un regime unicamente tariffario per le importazioni di banane entro il 1° gennaio 2006 che gli Stati Uniti hanno accettato, ai termini del memorandum d'intesa concluso l'11 aprile 2001, di sospendere provvisoriamente l'imposizione della loro sovrattassa doganale.
- 151 Orbene, un risultato di tale tipo avrebbe potuto essere compromesso da un intervento del giudice comunitario consistente nel controllare, ai fini del risarcimento del danno subito dalla ricorrente, la legittimità rispetto alle norme dell'OMC del comportamento adottato nella fattispecie dalle istituzioni convenute.
- 152 Occorre rilevare a tal proposito che, come hanno espressamente sottolineato gli Stati Uniti, il memorandum d'intesa dell'11 aprile 2001 non costituisce di per sé una soluzione decisa di comune accordo ai sensi dell'art. 3, n. 6, dell'IRC e che la questione dell'attuazione da parte della Comunità delle raccomandazioni e delle decisioni dell'ORC, il 12 luglio 2001, vale a dire successivamente alla proposizione del presente ricorso, era ancora iscritta all'ordine del giorno della riunione dell'ORC.
- 153 Ne consegue che le istituzioni convenute, modificando il controverso regime comunitario d'importazione delle banane, non hanno inteso dare esecuzione ad obblighi particolari derivanti dalle norme dell'OMC alla luce delle quali l'ORC aveva accertato l'incompatibilità del detto regime.
- 154 Del resto, a tal riguardo occorre rilevare che, come emerge dai 'considerando' del regolamento n. 1637/98, il Consiglio, nella fattispecie, ha inteso conciliare, avvalendosi delle diverse modalità di composizione delle controversie definite dall'IRC, gli impegni internazionali sottoscritti dalla Comunità sia nell'ambito

dell'OMC sia nei confronti degli altri firmatari della quarta convenzione di Lomé, salvaguardando peraltro gli obiettivi dell'OCM banane.

155 Tale intento è confermato dall'art. 20, lett. e), del regolamento n. 404/93, modificato dal regolamento n. 1637/98. Tale disposizione, nella parte in cui precisa che le modalità che la Commissione può adottare ai fini dell'applicazione del titolo IV del regolamento n. 404/93, relativo al regime degli scambi di banane con i paesi terzi, comprendono le misure occorrenti per adempiere gli obblighi derivanti dagli accordi conclusi dalla Comunità conformemente all'art. 300 CE, comprende tutti gli impegni derivanti dalle convenzioni che siano state sottoscritte, senza privilegiare gli obblighi assunti dalla Comunità nell'ambito degli accordi OMC.

156 Inoltre, il legislatore comunitario, al nono 'considerando' del regolamento n. 1637/98, si è espressamente riservato la possibilità di esaminare il funzionamento di tale testo al termine di un periodo di sperimentazione sufficiente.

— Sull'eccezione basata sull'espresso rinvio a disposizioni precise degli accordi OMC

157 Non si può ritenere che l'OCM banane, quale è stata istituita dal regolamento n. 404/93 e successivamente modificata, rinvii espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC (v., in tal senso, ordinanza OGT Fruchthandelsgesellschaft, cit. supra al punto 127, punto 28).

- 158 In particolare, dai preamboli dei diversi regolamenti che modificano il regime d'importazione delle banane non emerge che il legislatore comunitario abbia fatto riferimento a disposizioni specifiche degli accordi OMC quando ha inteso conformare tale regime a questi medesimi accordi.
- 159 Così, il regolamento n. 2362/98 non contiene alcun riferimento espresso a disposizioni precise degli accordi OMC (sentenze Cordis/Commissione, cit. supra al punto 130, punto 59; Bocchi Food Trade International/Commissione, cit. supra al punto 130, punto 64, e T. Port/Commissione, cit. supra al punto 130, punto 59).
- 160 Ne deriva che, nonostante l'intervento di un accertamento di incompatibilità proveniente dall'ORC, le norme dell'OMC non costituiscono, nella fattispecie, né in forza di obblighi particolari a cui la Comunità avrebbe inteso dare esecuzione né in forza di un rinvio espresso a disposizioni precise, norme rispetto alle quali può essere valutata la legittimità del comportamento delle istituzioni.
- 161 Dalle considerazioni che precedono risulta che la ricorrente non può utilmente sostenere, ai fini della sua domanda di risarcimento, che il comportamento contestato al Consiglio e alla Commissione sia contrario alle norme dell'OMC.
- 162 Le censure che la ricorrente fonda sulla violazione dei principi di tutela del legittimo affidamento, di certezza del diritto e di proporzionalità, nonché sulla violazione del suo diritto di proprietà e del suo diritto al libero esercizio dell'attività economica si

basano tutte sulla premessa della contrarietà alle norme dell'OMC del comportamento contestato alle istituzioni convenute.

¹⁶³ Posto che queste norme non figurano tra quelle rispetto alle quali il giudice comunitario controlla la legittimità del comportamento delle istituzioni comunitarie, tali censure devono essere di conseguenza parimenti respinte.

¹⁶⁴ Ne consegue che il comportamento delle istituzioni convenute non può essere considerato viziato da illiceità, senza che sia necessario esaminare l'argomento della ricorrente relativo alla natura giuridica delle norme e dei principi asseritamene violati e alla gravità supposta delle loro violazioni.

¹⁶⁵ Infine, la ricorrente non ha dimostrato né la natura né il fondamento delle misure di tutela che essa contesta alle istituzioni convenute di non aver adottato in suo favore.

¹⁶⁶ Orbene, le omissioni delle istituzioni comunitarie possono far sorgere la responsabilità della Comunità solo qualora le istituzioni abbiano violato un obbligo giuridico di agire risultante da una norma comunitaria (sentenza *Dubois et Fils/ Consiglio e Commissione*, cit. supra al punto 79, punto 56).

¹⁶⁷ Poiché l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni convenute non può essere dimostrata, una delle tre condizioni cumulative che fanno sorgere la

responsabilità extracontrattuale della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi non è soddisfatta.

- ¹⁶⁸ Ciò premesso, l'azione per risarcimento della ricorrente basata su tale regime di responsabilità deve essere respinta, senza che occorra, in tale contesto, esaminare se siano soddisfatte le altre due condizioni relative, rispettivamente, all'effettività del danno e all'esistenza di un nesso causale fra il comportamento e il pregiudizio asserito (sentenza della Corte 9 settembre 1999, causa C-257/98 P, Lucaccioni/Commissione, Racc. pag. I-5251, punto 14, e sentenza del Tribunale 24 aprile 2002, causa T-220/96, EVO/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2265, punto 39).

Sulla responsabilità della Comunità in assenza di comportamento illecito dei suoi organi

Sul principio della responsabilità extracontrattuale della Comunità in assenza di un comportamento illecito dei suoi organi

— Argomenti delle parti

- ¹⁶⁹ La ricorrente afferma sostanzialmente che la scelta politica operata dalla Comunità a favore del sostegno agli operatori del settore delle banane ha avuto l'effetto di provocare una lesione dell'uguaglianza degli amministratori di fronte agli oneri pubblici a svantaggio della categoria particolare costituita dalle imprese comunitarie colpite in maniera sproporzionata dalla sovrattassa americana sulle loro importazioni negli Stati Uniti.

- ¹⁷⁰ Le istituzioni convenute osservano sostanzialmente che il giudice comunitario finora non ha mai affermato la responsabilità extracontrattuale della Comunità in assenza

di un atto illecito dei suoi organi e che le condizioni che fanno sorgere tale responsabilità non sono comunque soddisfatte in nessun modo nel caso di specie.

— Giudizio del Tribunale

¹⁷¹ Quando, come nella fattispecie, l'illiceità del comportamento imputato alle istituzioni comunitarie non è accertata, non ne deriva che le imprese che, in quanto categoria di operatori economici, devono sopportare una parte sproporzionata degli oneri derivanti da una restrizione dell'accesso a mercati d'esportazione non possano in alcun caso ottenere una compensazione facendo sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (v., in tal senso, sentenza della Corte 29 settembre 1987, causa 81/86, De Boer Buizen/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3677, punto 17).

¹⁷² Infatti, l'art. 288, secondo comma, CE basa l'obbligo che esso impone alla Comunità di risarcire i danni causati dalle sue istituzioni sui «principi generali comuni ai diritti degli Stati membri» senza limitare, di conseguenza, la portata di tali principi al solo regime della responsabilità extracontrattuale della Comunità per comportamento illecito delle dette istituzioni.

¹⁷³ Orbene, i diritti nazionali relativi alla responsabilità extracontrattuale consentono ai singoli, anche se in misura variabile, in settori specifici e secondo modalità diverse, di ottenere in via giudiziale il risarcimento di taluni danni, anche in assenza di un'azione illecita dell'autore del danno.

¹⁷⁴ Nel caso di un danno causato da un comportamento delle istituzioni della Comunità la cui illiceità non è dimostrata, la responsabilità extracontrattuale della Comunità può sorgere quando siano cumulativamente soddisfatte le condizioni relative all'effettività del danno, al nesso di causalità tra il danno e il comportamento delle istituzioni comunitarie e al carattere anormale e speciale del danno in questione (v. sentenza 15 giugno 2000, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione, cit. supra al punto 94, punto 19).

¹⁷⁵ Occorre dunque esaminare se tali tre condizioni siano soddisfatte nella fattispecie.

Sulla sussistenza di un danno effettivo e certo

— Argomenti delle parti

¹⁷⁶ La ricorrente afferma di aver subito ingenti perdite a titolo dei suoi investimenti sul mercato americano, della remunerazione di un distributore americano, di spese legali e dei dazi all'importazione pagati.

¹⁷⁷ Il comportamento illecito della Comunità avrebbe inoltre causato alla ricorrente un ingente lucro cessante, a causa della perdita di determinati contratti e del calo delle vendite rispetto alle sue previsioni precedenti l'introduzione delle sanzioni americane.

178 I convenuti contestano alla ricorrente che essa non ha prodotto alcuna prova oggettivamente verificabile della sua perdita di attività esistente e del suo lucro cessante.

179 La ricorrente non dimostrerebbe di essere stata impossibilitata a compensare le sue perdite, ad esempio aumentando il prezzo dei suoi prodotti o riorientando la sua politica d'esportazione. Non sarebbe stata fornita alcuna spiegazione in merito alle misure che essa avrebbe potuto adottare per attenuare le sue perdite.

— Giudizio del Tribunale

180 Il Consiglio e la Commissione non contestano di per sé l'effettività e la certezza del danno subito dalla ricorrente a seguito dell'istituzione della sovrattassa doganale americana sulle importazioni di scatole, di cofanetti e di astucci pieghevoli originari della Comunità.

181 In particolare, contestando alla ricorrente di non aver dimostrato l'impossibilità di compensare le sue perdite con l'aumento dei prezzi o con il riorientamento della sua politica di esportazione e di non aver fornito alcuna spiegazione sulle misure che essa avrebbe potuto adottare per limitare il danno subito, i convenuti ammettono implicitamente che la ricorrente ha dovuto subire necessariamente quanto meno un danno commerciale a causa del rincaro incontestabile dei suoi prodotti provocato sul mercato degli Stati Uniti dalla maggiorazione improvvisa del 100% dei dazi americani all'importazione ad valorem.

¹⁸² D'altra parte, le statistiche fornite dalla Commissione avvalorano le affermazioni della ricorrente, poiché dimostrano incontestabilmente una sensibile diminuzione del valore complessivo delle importazioni negli Stati Uniti di scatole, cofanetti e astucci pieghevoli di origine comunitaria.

¹⁸³ Ciò premesso, il Tribunale rileva che la condizione relativa all'effettività e alla certezza del danno subito dalla ricorrente è soddisfatta.

Sul nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento delle istituzioni convenute

— Argomenti delle parti

¹⁸⁴ La ricorrente afferma che l'aumento dei dazi americani all'importazione deriva direttamente dal comportamento delle istituzioni convenute, poiché gli Stati Uniti si sarebbero limitati ad esercitare un diritto conferito loro dagli accordi OMC.

¹⁸⁵ Essendo stati al corrente delle conseguenze del loro comportamento, il Consiglio e la Commissione non potrebbero affermare validamente che la sovrattassa americana non ne costituisse una conseguenza oggettiva e prevedibile.

- 186 Non si tratterebbe di sapere se gli Stati Uniti siano stati o meno costretti ad imporre una sovrattassa o in condizioni di sceglierne le modalità, ma solo di determinare se il comportamento delle istituzioni li abbia condotti ad imporre le dette misure ed abbia creato le condizioni necessarie affinché essi potessero adottarle. Infatti, gli elementi lasciati alla valutazione degli Stati Uniti non sarebbero stati sufficienti per interrompere il nesso di causalità.
- 187 I convenuti ricordano che la responsabilità extracontrattuale della Comunità non può essere fatta valere per chiedere un risarcimento di qualsiasi conseguenza dannosa, anche lontana dal comportamento delle istituzioni comunitarie.
- 188 Orbene, tra l'aumento dei dazi doganali americani e l'azione delle istituzioni comunitarie sarebbero state prese varie decisioni da parte dell'ORC e gli Stati Uniti avrebbero adottato decisioni autonome e unilaterali. In altri termini, l'azione degli Stati Uniti non sarebbe stata una conseguenza oggettivamente prevedibile secondo il corso normale dell'azione comunitaria.
- 189 Non sarebbe stato assolutamente evidente che il governo americano avrebbe reagito alle relazioni del panel con l'adozione della sovrattassa. Gli Stati Uniti avrebbero chiesto l'autorizzazione a sospendere concessioni addirittura prima che l'incompatibilità dei regolamenti nn. 1637/98 et 2362/98 fosse affermata definitivamente.

190 Il governo americano avrebbe deciso in piena indipendenza di colpire i prodotti della ricorrente, senza che la Comunità fosse in condizioni di influenzare tale scelta. Del pari, il livello dei dazi applicati dagli Stati Uniti sarebbe stato fissato liberamente dal governo americano.

191 Anche supponendo che ci si potesse aspettare la sospensione di concessioni da parte degli Stati Uniti, in ogni caso non sarebbe stato prevedibile nel senso della giurisprudenza comunitaria che gli Stati Uniti avrebbero scelto di colpire proprio i prodotti della ricorrente con la loro sovrattassa all'importazione.

— Giudizio del Tribunale

192 I principi comuni ai diritti degli Stati membri a cui rinvia l'art. 288, secondo comma, CE non possono essere fatti valere per dimostrare l'esistenza di un obbligo della Comunità di risarcire qualsiasi conseguenza dannosa, anche remota, di comportamenti dei suoi organi (v., per analogia, sentenze della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21, e 30 gennaio 1992, cause riunite C-363/88 e C-364/88, Finsider e a./Commissione, Racc. pag. I-359, punto 25; ordinanza del Tribunale 12 dicembre 2000, causa T-201/99, Royal Olympic Cruises e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-4005, punto 26).

193 Infatti, la condizione relativa al nesso di causalità richiesta dall'art. 288, secondo comma, CE presuppone l'esistenza di un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento delle istituzioni comunitarie e il danno (sentenza Dumortier e a./Consiglio, cit. supra al punto 192, punto 21; sentenza del Tribunale 24 ottobre 2000, causa T-178/98, Fresh Marine/Commissione, Racc. pag. II-3331, punto 118, confermata su ricorso dalla sentenza della Corte 10 luglio 2003, causa C-472/00 P, Commissione/Fresh Marine, Racc. pag. I-7541).

- 194 Certo, è vero che gli Stati Uniti, su propria richiesta, sono stati semplicemente autorizzati dall'ORC a procedere alla revoca di concessioni sotto forma di aumento dei loro dazi sulle importazioni di prodotti originari della Comunità, senza essere tenuti a farlo. Anche dopo aver ottenuto la detta autorizzazione, il governo americano conservava la facoltà di perseguire la risoluzione della controversia che l'opponessa alla Comunità senza adottare misure di ritorsione nei confronti di quest'ultima.
- 195 È parimenti nell'esercizio di una facoltà di scelta discrezionale che l'amministrazione americana, da un lato, ha deciso di colpire le scatole, i cofanetti e gli astucci pieghevoli di origine comunitaria con la sua sovrattassa doganale, da cui essa stessa ha esonerato quelli originari di taluni Stati membri della Comunità e, dall'altro, ha fissato il tasso della sovrattassa all'importazione al 100 % del prezzo dei prodotti colpiti.
- 196 Ciò non toglie che, in assenza del controverso regime comunitario d'importazione delle banane e di una previa constatazione da parte dell'ORC della sua incompatibilità con le norme dell'OMC, gli Stati Uniti non avrebbero potuto né richiedere né ottenere dall'ORC l'autorizzazione a sospendere le loro concessioni tariffarie su prodotti originari della Comunità per un importo pari al livello dell'annullamento o della riduzione di vantaggi derivante dal mantenimento del regime comunitario controverso.
- 197 Infatti, l'ORC ha determinato l'importo di scambi fino a concorrenza del quale l'amministrazione americana è stata autorizzata a sospendere le sue concessioni tariffarie nei confronti della Comunità in funzione dell'importo del danno subito dall'economia americana a causa del regime comunitario d'importazione delle banane, dichiarato incompatibile con le norme dell'OMC.
- 198 Pertanto, la revoca delle concessioni nei confronti della Comunità sotto forma di sovrattassa doganale all'importazione va considerata una conseguenza derivante

oggettivamente, secondo l'evoluzione normale e prevedibile del sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC accettato dalla Comunità, dal mantenimento in vigore da parte delle istituzioni convenute di un regime d'importazione delle banane incompatibile con gli accordi OMC.

199 La decisione unilaterale degli Stati Uniti di istituire una sovrattassa doganale sulle importazioni di scatole, di cofanetti e di astucci pieghevoli originari della Comunità non è quindi idonea a interrompere il nesso di causalità esistente tra il danno che l'instaurazione di tale sovrattassa ha causato alla ricorrente e il mantenimento da parte dei convenuti del controverso regime d'importazione di banane.

200 Il comportamento delle istituzioni convenute, infatti, ha necessariamente indotto l'amministrazione americana ad adottare la misura di ritorsione, nel rispetto delle procedure istituite dall'IRC e accettate dalla Comunità, di modo che tale comportamento dev'essere considerato la causa determinante del danno subito dalla ricorrente a seguito dell'istituzione della sovrattassa doganale americana.

201 Ancor prima che l'ORC, il 19 aprile 1999, autorizzasse gli Stati Uniti a prelevare la loro sovrattassa all'importazione, le istituzioni convenute non ignoravano l'imminenza delle misure di ritorsione americane.

202 Sin dal 10 novembre 1998 gli Stati Uniti avevano pubblicato l'elenco provvisorio dei prodotti di origine comunitaria su cui intendevano imporre una sovrattassa all'importazione, sovrattassa di cui, il 21 dicembre 1998, hanno confermato l'imminente applicazione ad un tasso del 100 %.

- 203 Fin dal 3 marzo 1999, data dell'imposizione a carico degli esportatori comunitari dell'obbligo di costituire una cauzione bancaria per il 100 % del valore dei prodotti d'importazione interessati, i convenuti non potevano più ignorare la ferma intenzione degli Stati Uniti di istituire una sovrattassa doganale. Non poteva sussistere alcun dubbio dopo il comunicato stampa del rappresentante speciale datato 9 aprile 1999, che annunciava l'elenco dei prodotti colpiti dalla sovrattassa doganale.
- 204 Pertanto, occorre ammettere l'esistenza del nesso di causalità diretto richiesto tra il comportamento adottato dalle istituzioni convenute nei confronti delle importazioni di banane nella Comunità, da un lato, e il danno subito dalla ricorrente a causa dell'istituzione della sovrattassa doganale americana, dall'altro.

Sulla natura anormale e speciale del danno subito

— Argomenti delle parti

- 205 La ricorrente fa valere che la Corte ha già riconosciuto l'obbligo della Comunità di prevedere una compensazione adeguata qualora una categoria di operatori economici debba sopportare, come nel caso di specie, una parte sproporzionata degli oneri derivanti dall'attuazione di un accordo commerciale tra la Comunità e uno Stato terzo (sentenza *De Boer Buizen/Consiglio e Commissione*, cit. supra al punto 171, punto 17).
- 206 Lo stesso varrebbe qualora ad un privato fosse imposto, a beneficio dell'interesse generale, un onere che di norma non gli incombe (sentenza della Corte 24 giugno 1986, causa 267/82, *Développement e Clemessy/Commissione*, Racc. pag. 1907) e che costituisce un danno anormale e speciale (sentenze della Corte 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, *Compagnie d'approvisionnement e Grands Moulins de Paris/Commissione*, Racc. pag. 391, punti 45 e 46; 6 dicembre 1984, causa 59/83, *Biovilac/CEE*, Racc. pag. 4057, e 15 giugno 2000, *Dorsch Consult/Consiglio e Commissione*, cit. supra al punto 94, punto 18).

207 I convenuti ribattono sostanzialmente che i rischi commerciali a cui sono esposti gli esportatori comunitari possono essere considerati inerenti al sistema dell'OMC stesso e che non esistono ragioni particolari per cui la Comunità debba assumerne l'onere. Inoltre, il danno dovrebbe riguardare un gruppo ristretto di imprese.

— Giudizio del Tribunale

208 Quanto ai danni che gli operatori economici possono subire a causa delle attività delle istituzioni comunitarie, un pregiudizio è, da una parte, anormale quando supera i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui trattasi e, dall'altra, speciale quando riguarda una categoria particolare di operatori economici in maniera sproporzionata rispetto agli altri operatori (v. sentenze 28 aprile 1998, *Dorsch Consult/Consiglio e Commissione*, cit. supra al punto 94, punto 80, e *Afrikanische Frucht-Compagnie e Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert/Consiglio e Commissione*, cit. supra al punto 99, punto 151).

209 Nella fattispecie non è dimostrato che la ricorrente abbia subito, a causa dell'incompatibilità con gli accordi OMC del regime comunitario d'importazione delle banane, un danno eccedente i limiti dei rischi inerenti alla sua attività di esportazione.

210 È vero che, come rilevato nel suo preambolo, l'accordo che istituisce l'OMC ha ad oggetto l'introduzione di un sistema commerciale multilaterale integrato che incorpora i risultati degli sforzi di liberalizzazione del commercio intrapresi precedentemente.

- 211 Occorre tuttavia constatare che l'eventualità di una sospensione delle concessioni tariffarie, misura prevista dagli accordi OMC e caso presentatosi nella fattispecie, è una delle vicende inerenti al sistema attuale del commercio internazionale. Di conseguenza, tale vicenda viene obbligatoriamente sopportata da qualsiasi operatore che decida di immettere la sua produzione sul mercato di uno dei membri dell'OMC.
- 212 Di fatto, la decisione 9 aprile 1999 degli arbitri ha sottolineato che la natura temporanea che l'art. 22, n. 1, dell'IRC ricollega alla sospensione delle concessioni indica che questa ha l'obiettivo di incoraggiare il membro dell'OMC in questione a rispettare le raccomandazioni e le decisioni dell'ORC.
- 213 Inoltre, dall'art. 22, n. 3, lett. b) e c), dell'IRC, strumento internazionale che è stato oggetto di misure di pubblicità idonee ad assicurarne la conoscenza presso gli operatori comunitari, risulta che il membro dell'OMC che ha sporto reclamo può cercare di sospendere talune concessioni o altri obblighi in settori diversi da quello in cui il panel o l'organismo d'appello hanno constatato una violazione da parte del membro di cui trattasi, vuoi a titolo del medesimo accordo vuoi di un altro accordo OMC.
- 214 Ne consegue che i rischi a cui poteva trovarsi esposta per tale motivo la commercializzazione da parte della ricorrente delle sue scatole pieghevoli in cartoncino sul mercato americano non devono essere considerati estranei alla normale alea del commercio internazionale, allo stato attuale della sua organizzazione.

- 215 Nelle circostanze della fattispecie, il danno subito dalla ricorrente non va dunque qualificato come anormale.
- 216 Un accertamento di tale tipo basta ad escludere qualsiasi diritto al risarcimento a questo titolo. Non è quindi necessario che il Tribunale si pronunci sulla condizione della specialità del danno.
- 217 Ne consegue che la domanda di risarcimento della ricorrente basata sul regime della responsabilità extracontrattuale della Comunità in assenza di comportamento illecito dei suoi organi va respinta.
- 218 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che il ricorso dev'essere respinto in quanto infondato, senza che sia necessario statuire sui capi accessori della domanda della ricorrente.

Sulle spese

- 219 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 220 La ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione

conformemente alle conclusioni presentate in tal senso dalle tre istituzioni convenute.

221 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

222 Ne consegue che il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Grande Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è respinto in quanto irricevibile nella parte diretta contro il Parlamento.**
- 2) Quanto al resto, il ricorso è infondato.**
- 3) La ricorrente è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione.**

4) Il Regno di Spagna sopporterà le proprie spese.

Vesterdorf

Lindh

Azizi

Pirrung

Legal

García-Valdecasas

Tiili

Cooke

Meij

Vilaras

Forwood

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 dicembre 2005.

Il cancelliere

Il presidente

E. Coulon

B. Vesterdorf

Indice

Contesto normativo	II - 5467
Fatti all'origine della controversia	II - 5474
Procedimento	II - 5482
Conclusioni delle parti	II - 5484
Sulla ricevibilità	II - 5485
Sull'irricevibilità del ricorso in quanto diretto contro il Parlamento	II - 5486
Argomenti delle parti	II - 5486
Giudizio del Tribunale	II - 5487
Sulla mancanza di conformità del ricorso a quanto prescritto dall'art 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura	II - 5489
Argomenti delle parti	II - 5489
Giudizio del Tribunale	II - 5489
Sulla competenza del Tribunale	II - 5491
Argomenti delle parti	II - 5491
Giudizio del Tribunale	II - 5491
Nel merito	II - 5493
Sulla responsabilità della Comunità per comportamento illecito dei suoi organi	II - 5493
Argomenti delle parti	II - 5495
— Sugli illeciti contestati alle istituzioni convenute	II - 5495
— Sulla natura giuridica delle norme asseritamente violate da parte dei convenuti	II - 5497
— Sulla gravità delle violazioni fatte valere	II - 5498
	II - 5525

Giudizio del Tribunale	II - 5500
— Sulla questione preliminare dell'invocabilità delle norme dell'OMC ..	II - 5500
— Sull'eccezione relativa all'intenzione di dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC	II - 5502
— Sull'eccezione basata sull'espresso rinvio a disposizioni precise degli accordi OMC	II - 5507
Sulla responsabilità della Comunità in assenza di comportamento illecito dei suoi organi	II - 5510
Sul principio della responsabilità extracontrattuale della Comunità in assenza di un comportamento illecito dei suoi organi	II - 5510
— Argomenti delle parti	II - 5510
— Giudizio del Tribunale	II - 5511
Sulla sussistenza di un danno effettivo e certo	II - 5512
— Argomenti delle parti	II - 5512
— Giudizio del Tribunale	II - 5513
Sul nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento delle istituzioni convenute	II - 5514
— Argomenti delle parti	II - 5514
— Giudizio del Tribunale	II - 5516
Sulla natura anormale e speciale del danno subito	II - 5519
— Argomenti delle parti	II - 5519
— Giudizio del Tribunale	II - 5520
Sulle spese	II - 5522