

momento che detta disposizione è appunto intesa a limitare detti rischi per le merci in fase di inoltro.

4. Trattandosi di responsabilità extracontrattuale della Comunità ex art. 215, se-

condo comma, del Trattato, la domanda di interessi va esaminata alla luce dei principi generali comuni ai diritti degli Stati membri ai quali rinvia tale disposizione. In base a questi principi, una domanda del genere è in linea generale ammissibile.

RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nella causa C-152/88 *

I — Antefatti e procedimento

1. Nel 1988 le importazioni nella Comunità a Dieci di mele da tavola originarie dai paesi terzi erano state oggetto di numerose misure di salvaguardia adottate dalla Com-

missione. Dal fascicolo emerge che, nel corso degli anni precedenti, l'evoluzione nella Comunità a Dieci della produzione delle mele da tavola, nonché dei quantitativi acquistati all'intervento e del volume delle importazioni dai paesi terzi, si presentava come segue:

Campagna di commercializzazione (1° luglio-30 giugno)	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987
Produzione (in tonnellate)	8 564 300	6 186 500	7 355 000	6 331 000	7 368 100
Intervento	1 146 932	125 297	660 901	150 794	340 529
Importazione da paesi terzi	378 541	515 223	497 930	517 232	524 900
di cui importazioni originarie dall'emisfero australe	286 376	387 712	404 520	450 966	491 500

2. Il 3 febbraio 1988, la Commissione emanava il regolamento (CEE) n. 346/88 (GU L 34, pag. 21) che fissa misure specifiche di sorveglianza per l'importazione di mele da tavola dai paesi terzi. A norma di questo regolamento, la messa in libera pratica di

detta frutta nella Comunità a Dieci era subordinata, fino al 1° settembre 1988, alla presentazione di un titolo di importazione rilasciato previa costituzione di una cauzione di 1,5 ECU per 100 chilogrammi netti.

* Lingua processuale: l'inglese.

3. A norma dell'art. 3, n. 3, di detto regolamento, i titoli d'importazione erano

« rilasciati il quinto giorno feriale successivo al giorno di consegna della domanda, purché nel frattempo non venga presa alcuna misura ».

Il periodo di validità dei certificati d'importazione, che inizialmente era di un mese, veniva elevato a quaranta giorni con regolamento (CEE) della Commissione 30 marzo 1988, n. 871 (GU L 87, pag. 73), che modifica il regolamento n. 346/88.

4. Considerando che le domande di titoli d'importazione relativi alle mele da tavola originarie del Cile superavano il volume tradizionale delle importazioni di tali prodotti provenienti da detto paese, e che il proseguimento di dette importazioni rischiava di creare gravi perturbazioni nel mercato di detto prodotto idonee a mettere in pericolo gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato e, in particolare, da recare grave pregiudizio ai produttori comunitari, la Commissione emanava successivamente il regolamento (CEE) 12 aprile 1988, n. 962 (GU L 95, pag. 10) entrato in vigore il giorno successivo, che sospende il rilascio dei titoli di importazione relativi alle mele da tavola originarie del Cile.

5. Con regolamento (CEE) 14 aprile 1988, n. 984 (GU L 98, pag. 37), entrato in vigore il 15 aprile 1988, la Commissione sostituiva all'iniziale periodo di sospensione 15-22 aprile 1988, il periodo 18-29 aprile 1988, con la motivazione che una siffatta modifica si imponeva per motivi di gestione e onde consentire un riesame approfondito della situazione globale del mercato delle mele da tavola.

6. Secondo l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 962/88, le domande di titoli d'importazione pendenti alla data del 18 aprile 1988 dovevano essere respinte.

7. Per quanto riguarda le merci in fase di inoltro, nell'ultimo punto della motivazione del regolamento sopra menzionato viene precisato che

« poiché il periodo di validità dei titoli di importazione è stato fissato in modo da coprire ampiamente il periodo di inoltro delle mele da tavola nella Comunità e da consentire agli operatori di ottenere i titoli d'importazione prima della partenza delle navi, non è necessario tener conto delle merci in viaggio verso la Comunità diverse da quelle per le quali sono stati rilasciati i titoli di importazione ».

8. Con regolamento (CEE) 20 aprile 1988, n. 1040, la Commissione fissava dei quantitativi per l'importazione di mele da tavola originarie, in particolare, dai cinque paesi produttori dell'emisfero australe per il periodo scadente il 31 agosto 1988 e prevedeva la sospensione del rilascio dei titoli d'importazione per detti prodotti non appena le domande di detti titoli superassero detti quantitativi. L'ultimo punto della motivazione di detto regolamento precisava che per il Cile le domande di titoli d'importazione eccedevano il quantitativo di riferimento assegnato (142 131 tonnellate) e che era pertanto opportuno mantenere la sospensione del rilascio dei titoli d'importazione per le mele da tavola originarie da detto paese fino al termine della campagna d'importazione 1988, cioè fino al 31 agosto 1988.

9. I sopra menzionati regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88 erano stati emanati sulla base, tra altri, del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 (GU L 118, pag. 1), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli e, in particolare, del suo articolo 29, n. 2. A norma di detto articolo, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 novembre 1972, n. 2454 (GU L 266, pag. 1),

« 1. Misure appropriate possono essere applicate negli scambi con i paesi terzi:

— se nella Comunità il mercato di uno o più prodotti di cui all'art. 1 subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni o delle esportazioni, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato,

— (...)

Tali misure possono essere applicate solo fino al momento in cui, secondo il caso, o sia scomparsa la perturbazione o la minaccia di perturbazione o i quantitativi ritirati o acquistati abbiano subito una forte riduzione.

2. Quando si presenta la situazione prevista al paragrafo 1, la Commissione, a richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, decide le misure necessarie, che vengono comunicate agli Stati membri e che sono immediatamente applicabili ».

10. Per quanto riguarda i provvedimenti che possono essere adottati in applicazione della sopra citata disposizione, l'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicem-

bre 1972, n. 2707 (GU L 291, pag. 3), che definisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli, precisa:

« 1. Le misure che possono essere adottate (...) sono le seguenti:

— quando si verifichi la situazione di cui al paragrafo 1, primo trattino, di detto articolo, la sospensione delle importazioni o delle esportazioni o la riscossione di tasse all'esportazione,

— (...)

2. Le misure di cui trattasi possono essere adottate solo nei limiti e per il periodo strettamente necessari.

3. Le misure di cui al paragrafo 1 tengono conto della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità. Possono riferirsi solo a prodotti provenienti dai paesi terzi o a questi destinati. Possono essere limitati ad alcune provenienze, origini, destinazioni, qualità e ad alcuni calibri o gruppi di varietà.

(...) ».

11. La società di diritto francese Sofrimport SARL (in prosieguo: la « Sofrimport ») svolge l'attività di importatore e di grossista di frutta fresca e importa nella Comunità, tra l'altro, mele da tavola originarie del Cile.

12. Il 31 marzo 1988, la Sofrimport imbarcava a San Antonio un carico di 89 514 car-

toni di mele da tavola di origine cilena destinate ad essere importate nella Comunità. Prima dell'arrivo, il 20 aprile 1988, della nave che trasportava detto carico al porto di Marsiglia, la predetta società presentava il 12 aprile 1988 all'Oniflor, l'organismo di intervento francese, una domanda di titoli d'importazione per dette partite. L'Oniflor, con decisione 18 aprile 1988, rifiutava il rilascio dei titoli, per il motivo che in seguito all'entrata in vigore del regolamento n. 962/88 non gli era più possibile accogliere detta domanda.

13. Con istanza depositata presso la Cancelleria della Corte il 26 maggio 1988, la Sofrimport ha proposto il presente ricorso. Lo stesso giorno, detta società, a norma degli artt. 186 del Trattato CEE e 83 del regolamento di procedura, ha presentato una domanda di provvedimenti urgenti volta ad ottenere provvedimenti provvisori con riguardo all'importazione nella Comunità del sopra menzionato carico di mele da tavola originarie del Cile.

14. Con ordinanza 10 giugno 1988, il presidente della Corte ha sospeso l'applicazione dei regolamenti n. 962/88, n. 984/88 e n. 1040/88 della Commissione per quanto riguarda gli 89 514 cartoni di mele da tavola originarie del Cile all'epoca immagazzinati in transito nel porto di Marsiglia dalla Sofrimport.

15. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di rinviare la causa dinanzi alla Quinta Sezione e di procedere alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Conclusioni delle parti

16. La *Sofrimport* conclude che la Corte voglia:

— annullare i regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88;

— condannare la Comunità economica europea a risarcire integralmente alla ricorrente tutti i danni sofferti in conseguenza delle decisioni illegittime contenute nei regolamenti sopra menzionati e fissare l'importo del risarcimento da pagare in 2 821 959,10 FF o almeno al livello che giudicherà appropriato, maggiorato dell'interesse al tasso annuo del 9,5% dalla data di presentazione della replica;

— adottare ogni altro provvedimento che la Corte ritenga necessario o appropriato;

— condannare la Commissione alle spese.

17. La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

III — Mezzi e argomenti delle parti

A — Domanda di annullamento

1. Sulla ricevibilità

18. La *Sofrimport* deduce che sia i regolamenti nn. 962/88 e 984/88, che sospendono il rilascio dei titoli di importazione per le mele da tavola originarie del Cile, sia il regolamento n. 1040/88, che estende il periodo di sospensione fino alla fine della campagna di importazione 1988, la riguardano individualmente e direttamente.

19. Al momento dell'adozione delle citate misure, il numero di domande di titoli d'importazione pendenti, tra le quali quella presentata dalla ricorrente il 12 aprile 1988, era determinato e noto alla Commissione al momento dell'adozione dei regolamenti impugnati. Questi riguarderebbero pertanto la ricorrente individualmente. Detti regolamenti incidono inoltre direttamente sulla situazione della ricorrente poiché le competenti autorità degli Stati membri non disponevano di nessun potere di valutazione discrezionale per quanto riguarda il rilascio dei titoli di importazione.

2. Nel merito

a) *Mancanza di autorizzazione ad adottare provvedimenti di tutela a norma dell'art. 29, n. 2, del regolamento n. 1035/72*

20. La Sofrimport sostiene che la Commissione non era autorizzata ad adottare misure di salvaguardia a norma dell'art. 29, n. 2, del regolamento n. 1035/72, in mancanza di perturbazioni gravi ai sensi del paragrafo 1, primo trattino, di detta disposizione. I fatti invocati nel preambolo del regolamento n. 1040/88 per la fissazione dei quantitativi per l'importazione non sono stati presentati in modo corretto. In particolare, non si è avuto alcun legame tra l'aumento delle importazioni e il livello dei ritiri e delle giacenze.

21. Il quantitativo totale ritirato durante la campagna di commercializzazione 1987/1988 non era stato eccessivamente elevato poiché il livello dei ritiri era stato per anni alquanto rilevante in termini assoluti. Detto fenomeno costituisce una caratteristica

strutturale del mercato e, in quanto tale, non può essere dedotto per denunciare una « minaccia di gravi perturbazioni dovute alle importazioni ».

22. I produttori nel 1987/1988 avevano venduto nella Comunità le loro mele a prezzi non inferiori a quelli delle campagne di commercializzazione precedenti. Esiste, tuttavia, una cronica eccezione che riguarda una categoria ben definita, in particolare i produttori italiani e francesi, i quali producono mele di qualità inferiore al solo scopo di venderle agli enti d'intervento. Si tratta soprattutto di mele della varietà « Golden Delicious », che aveva costituito il 38,52% del quantitativo totale dei ritiri nella Comunità per la campagna di commercializzazione 1986/1987 (131 171 tonnellate, all'incirca) e il 65,55% per la campagna del 1984/1985 (433 220 tonnellate). La quasi totalità della differenza tra i ritiri effettuati nel 1984/1985 e quelli del 1986/1987 era costituita da mele di detta varietà. Questa circostanza conferma che il mercato comunitario delle mele in quanto tale non conosceva problemi.

23. Inoltre, il prezzo di acquisto nonché il prezzo medio pagato dalle organizzazioni di produttori erano rimasti stabili dalla campagna di commercializzazione 1985/1986 e nulla sta ad indicare che i dati relativi alla campagna 1987/1988 possano discostarsi sensibilmente da quelli relativi alla precedente campagna di commercializzazione. Il valore sul mercato delle mele ritirate, le quali d'altronde sono di cattiva qualità e praticamente invendibili, deve essere fissato tra 15,12 e 11,91 ECU per 100 chili. Le mele importate dai paesi terzi, d'altronde, appartengono tutte alle varietà « de Luxe » come le « Granny Smith » e le « Red Delicious » e il loro prezzo medio sul mercato (prima vendita all'interno della Comunità) si

era attestato, tra i mesi di marzo e giugno del 1987 e 1988, tra 49,74 e 65,20 ECU per 100 chilogrammi, escluso il dazio all'importazione dal 6 al 14%.

quantitativi massimi da essa fissati e ha così agito in violazione dell'art. 29 del regolamento n. 1035/72. Infine, la motivazione dei tre regolamenti impugnati è inappropriata poiché i motivi esposti dal preambolo sono errati e tali da trarre in inganno.

24. In ragione di dette differenze di qualità e di prezzo, non è possibile sostenere l'ipotesi secondo la quale l'aumento della quantità totale di mele ritirate nel 1987/1988 rispetto al 1986/1987 sarebbe stata provocata da un aumento delle importazioni delle mele provenienti da paesi terzi. Ignorando le anomalie strutturali nel settore delle mele di cui era a conoscenza, la Commissione ha commesso un errore manifesto e grave di valutazione dei fatti e del contesto economico in cui si collocano le misure di salvaguardia controverse. Inoltre, ha commesso abuso di potere nell'invocare le imperfezioni della sua politica in materia di mele non adattata ai problemi cronici delle varietà mediocri.

27. La *Commissione* sostiene che le condizioni per l'adozione di misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 1035/72 erano soddisfatte. Il mercato comunitario delle mele, in conseguenza delle importazioni, si era trovato di fronte alla minaccia di perturbazioni gravi idonee a mettere a repentaglio gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato. Già nel 1987, la Commissione aveva constatato la necessità di adottare talune misure per arginare il flusso delle importazioni di mele da tavola originarie dei cinque paesi dell'emisfero australe, e aveva pertanto informato detti paesi dei quantitativi massimi che riteneva che avrebbero potuto essere assorbiti dalla Comunità. Per quanto le importazioni originarie dal Cile avessero superato di gran lunga la cifra indicata, durante detto anno, l'insieme delle importazioni non aveva raggiunto i quantitativi massimi comunicati dalla Commissione, sicché quest'ultima si sarebbe astenuta dall'adottare misure di salvaguardia.

25. La Sofrimport rileva in subordine che nel 1982/1983 e nel 1984/1985 i livelli di intervento erano di gran lunga più elevati, senza che la Commissione avesse sentito il bisogno di far ricorso a misure di salvaguardia. L'inesattezza delle conclusioni della Commissione nel caso di specie emerge inoltre dal fatto che nel 1987/1988 il livello di intervento si era raddoppiato rispetto al 1986/1987 mentre la produzione, come le importazioni da paesi terzi, erano state meno elevate che nel 1986/1987.

28. Secondo le previsioni che le erano state comunicate dai cinque paesi dell'emisfero australe per l'anno 1988, le importazioni provenienti da detti paesi dovevano raggiungere 617 000 tonnellate, il che rappresenta un aumento del 26% rispetto al 1987 e del 36% rispetto al 1986. Allo stesso tempo, la produzione comunitaria delle mele era rimasta pressoché stabile, eccezion fatta per le fluttuazioni dovute alle buone e cattive annate, mentre il livello di intervento si era praticamente raddoppiato per due anni successivi. La Commissione precisa che la raccolta comunitaria per il 1987/1988 era stata

26. Dalla tesi avanzata dalla Commissione emerge che questa applica da alcuni anni restrizioni quantitative dissimulate alle importazioni di mele provenienti da paesi terzi. Ha adottato le misure di salvaguardia controverse col solo scopo di far rispettare i

di 6 482 000 tonnellate e che 591 000 tonnellate di mele erano state acquistate all'intervento. La Commissione fa riferimento, in questo contesto, alla sentenza 5 maggio 1981, Dürbeck (causa 112/80, Racc. pag. 1095) nella quale la Corte ha confermato il giusto fondamento di analoghe misure di salvaguardia prese nei confronti di importazioni di mele cilene e adottate in circostanze molto meno drammatiche, poiché le importazioni considerate all'epoca erano ammontate solo a 380 000 tonnellate e i quantitativi ritirati a 143 512 tonnellate.

29. La Commissione, inoltre, rileva che i quantitativi ammessi ai sensi del regolamento n. 1040/88 sono in realtà superiori alle importazioni del 1986/1987, dato che, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 346/88, 50 000 tonnellate circa erano già state importate dalla Comunità. Il principio di proporzionalità era stato pertanto rispettato.

30. Per quanto riguarda la differenza tra le varietà di mele, la Commissione afferma che l'insieme delle mele da tavola costituisce il « prodotto » ai sensi dell'art. 29, n. 1, del regolamento n. 1035/72. Né la vecchia Tariffa doganale comune, né la nuova Nomenclatura combinata pongono distinzioni tra le differenti varietà di mele. Le diverse qualità di mele sono d'altronde ampiamente intercambiabili.

b) Motivi ed estensione della sospensione delle importazioni

31. La Sofrimport deduce che l'art. 29 del regolamento n. 1035/72 non autorizza misure di salvaguardia onde consentire un riesame della situazione globale del mercato

delle mele, motivo invocato nei preamboli dei regolamenti nn. 962/88 e 984/88, bensì unicamente per fare fronte a perturbazioni del mercato provocate da importazioni. Sospendendo le importazioni provenienti dal Cile, la Commissione ha pertanto commesso un abuso di potere.

32. Inoltre, un blocco totale — per quanto « temporaneo » — delle importazioni costituisce uno strumento superfluo e sproporzionato di controllo del mercato dal momento che la Commissione aveva già istituito un sistema di titoli di importazione e doveva essere pertanto perfettamente informata delle più recenti correnti di importazioni.

33. Inoltre, la limitazione del blocco delle importazioni alle sole mele provenienti dal Cile viola tanto il principio generale di non discriminazione quanto gli artt. I e XIII: 1 dell'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (in prosieguo: l'« accordo generale »).

34. Infine, la Commissione aveva già fissato quantitativi « ufficiali » per le mele provenienti da paesi terzi ben prima del 20 aprile 1988 e aveva sospeso la concessione di licenze d'importazione per le mele originarie dal Cile a partire dalla data alla quale il limite era stato raggiunto. La Commissione all'epoca aveva tuttavia dovuto sapere che la sospensione sarebbe stata mantenuta per il resto della campagna di commercializzazione. Essa aveva intenzionalmente indotto in errore gli ambienti interessati sospendendo il rilascio dei titoli d'importazione solo per un breve periodo di tempo. L'applicazione di quote ufficiali, in particolare retroattive, costituisce, d'altronde, di per sé una violazione dell'art. XI: 2, secondo paragrafo, dell'accordo generale. Il Cile aveva d'altronde presentato al GATT un reclamo

contro la Comunità, che pende dinanzi a un gruppo speciale di detta organizzazione.

35. La *Commissione* afferma che dal penultimo « considerando » del regolamento n. 962/88 emerge che scopo essenziale di detto regolamento era quello di fare fronte a « gravi perturbazioni del mercato tali da compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato CEE e da recare grave pregiudizio ai produttori comunitari ». La seconda parte di questo « considerando », attestante la necessità di riesaminare la situazione del mercato, aveva essenzialmente l'obiettivo di chiarire la durata della sospensione. Questa minaccia è sempre esistita fin dall'adozione del regolamento n. 984/88, come implicitamente emerge dal suo preambolo.

36. Dal preambolo del regolamento n. 962/88 emerge ancora che le condizioni che giustificano l'adozione di misure di salvaguardia supplementari esistevano già all'epoca. Non era, tuttavia, possibile adottare misure definitive prima di procedere ad uno studio della situazione del mercato nonché a consultazioni e discussioni in seno alla Commissione.

37. Per quanto riguarda l'asserita discriminazione, la Commissione spiega che le importazioni di mele cilene erano state le prime ad essere sospese poiché erano le prime ad arrivare. Quando le importazioni provenienti dal Cile avevano raggiunto una soglia critica, era diventato evidente che occorreva procedere ad un riesame generale della situazione al fine di imporre quantitativi massimi all'insieme dei paesi esportatori. Le importazioni provenienti da tutti gli altri paesi, ad eccezione dell'Australia, erano state ormai pure sospese.

38. Per quanto riguarda il rinvio alle disposizioni dell'accordo generale, la Commissione rileva che la Corte ha più volte affermato che non sono direttamente applicabili.

c) *Situazione delle merci in fase di inoltro*

39. La *Sofrimport* deduce che omettendo di prendere in considerazione la situazione delle merci già imbarcate (vedasi in particolare l'ultimo punto della motivazione del regolamento n. 962/88), la Commissione ha violato l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72. L'obbligo di tener conto della situazione particolare dei prodotti in fase di inoltro verso la Comunità deve essere interpretato nel senso che implica l'obbligo di escludere dal settore di applicazione delle misure di salvaguardia i prodotti inoltrati prima della pubblicazione di dette misure (vedasi sentenza della Corte 5 maggio 1981, sopra menzionata, in particolare pag. 1119). Detta interpretazione è confermata dal testo degli accordi internazionali intervenuti in questo settore e in particolar modo dell'art. XIII: 3 (b) dell'accordo generale nonché dal documento intitolato « Standard Practices for the Administration of Import and Export Restrictions and Exchange Controls », che è stato adottato dalle parti contraenti dell'accordo generale il 30 novembre 1950 (GATT/CP.5/30/Rev. 1) e che è vincolante per la Comunità.

40. Il semplice fatto che la Commissione aveva in un primo momento istituito un sistema di titoli d'importazione che prevedeva la possibilità di fare ricorso a misure protettive, non implica che la Commissione nell'adottare dette misure non sia più soggetta all'obbligo di tener conto delle merci in fase di inoltro. Né il regolamento n. 346/88, né il regolamento n. 871/88 fanno riferimento

alle merci in fase di inoltro. La normativa considerata non aveva, pertanto, comportato alcun obbligo per gli operatori interessati di chiedere titoli d'importazione prima della partenza delle navi. Questi avevano pertanto legittimamente potuto supporre, in ragione, in particolare, della chiara formulazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72, di non essere interessati ad eventuali misure di salvaguardia dopo la partenza della nave.

41. Per di più, i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali per l'applicazione del regolamento n. 346/88 hanno praticamente escluso la possibilità di ottenere titoli d'importazione prima del disormeggio della nave. Così, l'Oniflor ha preteso che le domande di licenze dovevano essere accompagnate da una « fattura pro forma », che doveva essere consegnata dal noleggiatore dell'imbarcazione dopo il carico della nave.

42. La tesi della Commissione secondo la quale la Sofrimport avrebbe dovuto introdurre una domanda di licenza di importazione al più tardi il 25 marzo 1988 è irragionevole, dal momento che non era ancora stato possibile, in questa fase precoce, stabilire con precisione quali quantità e qualità sarebbero state imbarcate né di determinare le loro rispettive destinazioni che secondo le preferenze dei consumatori variano attraverso la Comunità. Inoltre, il 25 marzo 1988, il periodo di validità dei titoli era ancora di trenta giorni, termine insufficiente per garantire la copertura del trasporto dal Cile a Marsiglia. La ricorrente afferma in questo contesto di aver presentato le proprie domande non appena questo si era reso possibile e senza alcuna intenzione speculativa, come quella allegata dalla Commissione. È altresì errato affermare che la maggior parte degli importatori, le cui mele erano state caricate a bordo di una nave, avevano chiesto

dei titoli d'importazione prima del disormeggio delle navi.

43. Infine, la Sofrimport sottolinea di non mettere in discussione la legalità del meccanismo di cui all'art. 3, n. 3, sopra menzionato, in quanto tale, ma la sua attuazione nelle circostanze del caso di specie. Le sentenze della Corte invocate dalla Commissione a questo proposito sono inconferenti nel caso di specie dato che non riguardano la situazione delle merci in fase di inoltro, ma la prefissazione delle restituzioni all'esportazione.

44. La *Commissione* afferma che al momento dell'adozione dei regolamenti controversi si è conformata all'obbligo derivante dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72 di tener conto della situazione particolare dei prodotti in fase di inoltro. Detta disposizione non vuol dire che le merci in fase di inoltro debbano essere ammesse nella Comunità in qualsiasi circostanza. La loro situazione particolare potrebbe altrettanto bene essere altrimenti considerata, specie nel caso in cui la loro ammissione compromettesse l'effetto utile delle misure di salvaguardia.

45. Nel caso di specie, la Commissione ha tenuto conto della particolare situazione delle merci in fase di inoltro adottando il regolamento n. 346/88. Dal quinto punto della motivazione e dal suo art. 3, n. 3, emerge che la Commissione ha perseguito con questo regolamento un duplice obiettivo: da una parte, cioè, ottenere informazioni aggiornate sul volume delle importazioni di mele e, dall'altra, far sapere agli operatori che le importazioni correvano il rischio di essere sospese qualora raggiungessero la soglia critica. Un regime contenente

una disposizione come quella del sopra menzionato art. 3, n. 3, è sufficiente per rispettare l'obbligo di tener conto della situazione particolare dei prodotti in fase di inoltro, tanto più che detto regime ha contemplato un termine speciale di quaranta giorni per tener conto della durata del viaggio dai paesi terzi più distanti.

46. La sentenza della Corte 27 ottobre 1983, *De beste boter* (causa 276/82, Racc. pag. 3331) relativa ad una disposizione il cui testo è analogo, *mutatis mutandis*, a quello dell'art. 3, n. 3, sopra menzionato, conferma il punto di vista della Commissione secondo il quale detto articolo informava gli importatori che, entro i cinque giorni lavorativi successivi al giorno di presentazione della domanda, questa si riservava di adottare dei provvedimenti al fine di evitare il rilascio dei titoli di importazione (vedasi anche sentenza 7 luglio 1988, *Moksel*, causa 55/87, Racc. pag. 3845). Tenuto conto di questo avvertimento, non si era avuto legittimo affidamento da parte degli importatori interessati (vedasi sentenza della Corte 31 maggio 1988, *Sociedade Agro-Pecuaria*, punto 22 della motivazione, causa 253/86, Racc. pag. 2725).

47. Inoltre, i rappresentanti dei paesi esportatori ed importatori erano sempre rimasti in stretto contatto con i funzionari della Commissione interessati. Tra le organizzazioni considerate figurano le due grandi associazioni commerciali della Comunità (*Eucofel* e *CIMO*), che rappresentano la quasi totalità degli importatori di frutta, le quali avevano avvertito i loro aderenti in tempo debito della probabilità di una sospensione delle importazioni.

48. La Commissione riconosce che la formulazione dell'ultimo punto della motiva-

zione del regolamento n. 962/88 è infelice. Tuttavia, dall'obiettivo perseguito da detto regolamento risulta senza possibilità di dubbio che la Commissione aveva ritenuto che non doveva essere tenuto in maggior misura conto delle merci in fase di inoltro.

49. Per quanto riguarda, infine, le restrizioni imposte dalla autorità francese a proposito della presentazione di una fattura pro forma, queste non possono essere attribuite alla Commissione e non hanno, di conseguenza, nessun riflesso sulla validità dei regolamenti considerati. Infatti, la Commissione ha informato le autorità francesi che a suo parere detta limitazione era illegittima.

d) *Mancanza di autorizzazione da parte della Commissione per la fissazione di un sistema di quote*

50. La *Sofrimport* deduce che la Commissione non era competente ad istituire con regolamento n. 1040/88 un regime di quote « de facto » nei confronti delle importazioni di mele provenienti dai paesi terzi poiché una simile decisione compete, ai sensi dell'art. 113 del Trattato, esclusivamente al Consiglio. In particolare, dall'art. 22 del regolamento n. 1035/72 emerge che, salvo disposizioni comunitarie contrarie o deroghe decise dal Consiglio, la Commissione non aveva alcun potere per applicare restrizioni quantitative o misure di effetto equivalente. Una simile delega nel caso di specie non esiste, poiché il regolamento n. 2707/72 non autorizza l'adozione di quote di importazione come misura di salvaguardia. Infatti, non vi è menzione delle quote nell'art. 3, n. 1, di detto regolamento, il quale enumera in modo tassativo i provvedimenti che la

Commissione può adottare come misure di salvaguardia.

B — *Richiesta di risarcimento danni*

51. Inoltre, la negoziazione di accordi di autolimitazione e/o l'applicazione di quote in modo dissimulato da parte della Commissione non possono essere considerate misure di salvaguardia ai sensi del regolamento n. 2707/72, secondo il quale i provvedimenti che la Commissione deve adottare costituiscono atti giuridici ai sensi dell'art. 189 del Trattato, pubblicati conformemente al diritto comunitario.

52. La Commissione sostiene che l'art. 29 del regolamento n. 1035/72 costituisce una disposizione comunitaria ai sensi dell'art. 22, n. 1, dello stesso regolamento, ai sensi del quale è consentito derogare al divieto di qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente contemplata in quest'ultimo articolo.

53. Sottolinea inoltre che l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2707/72 contempla espressamente la sospensione delle importazioni. A maggior ragione quindi si deve ammettere che la Commissione abbia il potere di adottare altre misure meno restrittive. La Commissione fa riferimento, a questo proposito, alla sentenza 13 maggio 1971, *International Fruit Company* (cause riunite da 41/70 a 44/70, Racc. pag. 411) nella quale la Corte ha constatato, a proposito di disposizioni praticamente identiche a quelle del caso di specie, che se la Commissione poteva emanare misure di salvaguardia aventi come effetto la cessazione totale delle importazioni, a maggior ragione poteva applicare provvedimenti meno restrittivi (vedansi altresì sentenze 12 aprile 1984, *Wünsche*, causa 345/82, Racc. pag. 1995, e 11 febbraio 1988, *The National Dried Fruit Trade Association*, punto 26 della motivazione, causa 77/86, Racc. pag. 757).

54. La *Sofrimport* sostiene che adottando i regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88, che sono palesemente illegittimi e quindi da annullare, la Commissione ha cagionato alla ricorrente perdite rilevanti.

55. Per quanto riguarda le condizioni alle quali è soggetta la responsabilità extracontrattuale della Comunità, la *Sofrimport* sostiene che la cosiddetta giurisprudenza «HNL» (vedasi sentenza della Corte 25 maggio 1978, *HNL*, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209, in particolare pag. 1224) non trova applicazione al caso di specie. Detta giurisprudenza si limita alla responsabilità derivante da atti normativi implicanti scelte di politica economica. Il rifiuto di rilasciare titoli d'importazione non costituisce un siffatto atto normativo, ma una decisione che tocca direttamente un gruppo di operatori individualmente interessati. Inoltre, in detta giurisprudenza non rientrano situazioni nelle quali il legislatore non dispone di nessun potere discrezionale, come nel caso di specie, in cui la Commissione non disponeva di un margine di valutazione discrezionale riguardo alla situazione delle merci in fase di inoltro.

56. Anche se la giurisprudenza «HNL» dovesse trovare applicazione nel caso di specie, la Commissione è responsabile dei danni subiti dalla ricorrente. La Commissione, infatti, ha violato in modo grave e manifesto i limiti dell'esercizio delle sue attribuzioni, istituendo, in particolare, un divieto d'importazione discriminatorio, sproporzionato ed erroneamente motivato, e omettendo di tener conto della situazione delle merci in fase di inoltro. Essa ha altresì commesso una grave violazione dei principi fondamentali del diritto. I danni che risultano da detta violazione non possono essere considerati

come derivanti dai rischi normali inerenti alle attività economiche nelle quali la ricorrente opera, in ragione, principalmente, della chiara formulazione dell'art. 29 del regolamento n. 2035/72 e del fatto che la norma giuridica violata ha espressamente contemplato la tutela degli interessi del commerciante per quanto riguarda le merci già imbarcate. Infine, i provvedimenti impugnati incidono sulla situazione giuridica di un piccolo gruppo ben definito di operatori le cui mele si trovavano in fase di inoltro dal Cile al momento della pubblicazione delle misure di salvaguardia.

57. Per quanto riguarda la consistenza dei danni subiti, la Sofrimport è del parere che occorre confrontare le condizioni nelle quali avrebbe commercializzato le merci considerate in assenza di restrizioni all'importazione e le condizioni nelle quali è effettivamente stata in grado di commercializzarle. Nella preoccupazione di limitare il suo pregiudizio, aveva venduto, prima del maggio 1988, 38 548 cartoni in fase di inoltro ad un prezzo medio di 67,18 FF per cartone. Questo prezzo era particolarmente basso per il fatto che il mercato del transito si era trovato inondato da mele che non potevano più essere vendute nella Comunità. A seguito dell'ordinanza del presidente della Corte 10 giugno 1988, aveva potuto vendere i restanti 50 966 cartoni sul mercato comunitario ad un prezzo medio di 81,66 FF per cartone. Dato che la ricorrente era di norma in grado di vendere la totalità delle partite caricate entro le quattro o le cinque settimane successive all'arrivo a Marsiglia e che, durante il mese di maggio 1988, il prezzo di vendita sul mercato CEE delle mele identiche provenienti dal Cile era salito a 103 FF al cartone, la ricorrente ha subito una perdita di 2 468 220 FF.

58. A ciò vanno aggiunte le spese di immagazzinaggio per i mesi da giugno ad agosto

1988 (159 787,60 FF), le spese di trasporto ai depositi doganali (161 000 FF) nonché i costi di selezione e di ricondizionamento delle mele a seguito del lungo periodo di giacenza in magazzino (32 951,50 FF), che la ricorrente non avrebbe dovuto sostenere se non vi fossero state le misure di salvaguardia illegittime. Per di più, la Sofrimport chiede interessi di mora del 9,5% annuo corrispondenti al tasso legale d'interesse secondo la legge francese.

59. La *Commissione* nega che sussistano le condizioni richieste per impegnare la responsabilità extracontrattuale della Comunità. I regolamenti impugnati costituiscono atti normativi implicanti scelte di politica economica di modo che la Comunità non è responsabile per i danni al di fuori delle circostanze precisate nella sentenza 25 maggio 1978 (HNL, precitata), i cui principi trovano d'altronde applicazione a qualsiasi tipo di normativa.

60. I provvedimenti controversi, in ogni caso, non eccedono il limite dei poteri della Comunità, e ancor meno lo eccedono in modo grave e manifesto. Inoltre, la ricorrente non ha subito un danno eccedente il rischio normale inerente alle attività economiche considerate nel caso di specie. A seguito dell'adozione del regolamento n. 346/88, il rischio normale inerente al fatto di imbarcare mele a destinazione della Comunità senza richiedere certificati all'importazione nel debito tempo era quello di veder sospesa l'importazione. La ricorrente, infatti, non avrebbe subito nessun danno se avesse presentato una siffatta domanda in tempo utile. Ha scelto di ritardare tale momento in modo da restare libera di vendere le sue mele altrove in Europa senza dover costituire la garanzia contemplata dal regolamento n. 346/88.

61. Infine, la Commissione nega che la ricorrente abbia subito un danno di 3 milioni di FF circa e che sia stata incapace di limitare le sue perdite smerciando tutte le mele immediatamente dopo l'ordinanza 10 giugno 1988. Per quanto riguarda gli interessi di mora chiesti dalla ricorrente, la Commissione rileva che la prassi della Corte è sempre stata quella di concedere il 6% a decorrere dalla data della sentenza.

IV — Risposte ai quesiti rivolti dalla Corte

62. La Corte ha invitato la Commissione a precisare in quale modo abbia informato gli importatori interessati della probabilità di una sospensione delle importazioni.

63. La Commissione risponde che il regolamento n. 346/88 implicava necessariamente l'eventualità di una sospensione delle importazioni e che non era pertanto necessaria alcuna altra informazione ufficiale in tal senso. Sia in ragione di questo regolamento che dei contatti informali con i funzionari della Commissione, le due associazioni che rappresentano la quasi totalità degli importatori di frutta della Comunità erano al corrente di tale probabile eventualità e ne avrebbero data notizia ai loro membri in tempo utile.

64. La Corte ha, inoltre, pregato la Commissione di segnalare casi analoghi implicanti misure di salvaguardia nelle quali ha tenuto conto delle merci in transito solo

adottando in via preliminare un sistema di licenze di importazione, e di indicare se altre importazioni di mele da tavola, in transito all'epoca in cui venivano adottati i regolamenti controversi, erano state interessate dai provvedimenti in questione.

65. Nel rispondere a detta questione, la Commissione fa riferimento ad un sistema analogo nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, introdotto con regolamento (CEE) della Commissione 2 agosto 1985, n. 2229/85 (GU L 205, pag. 36), recante misure di salvaguardia applicabili all'importazione di amarene. Precisa che l'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 14 marzo 1977, n. 521 (GU L 73, pag. 28), che definisce le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli corrisponde all'art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 2707/72, in quanto dispone che le misure di salvaguardia « tengono conto della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità ».

66. Per quanto riguarda la seconda parte del quesito la Commissione fa sapere di non ricevere informazioni sulle merci provenienti dai paesi terzi non ammesse nella Comunità.

M. Zuleeg
giudice relatore