

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

26 giugno 1990 *

Nella causa C-152/88,

Sofrimport Sarl, società di diritto francese, con sede in Parigi, con gli avv. ti H. J. Bronkhorst, del foro dell'Aia, patrocinante dinanzi allo Hoge Raad, e E. H. Pijnacker Hordijk, del foro di Amsterdam, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Peter Oliver, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Georgios Kremis, membro del suo servizio giuridico, Centro Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda volta all'annullamento dei regolamenti (CEE) della Commissione 12 e 14 aprile 1988, nn. 962 e 984, che sospendono il rilascio dei titoli di importazione relativi alle mele da tavola originarie del Cile (GU L 95, pag. 10 e L 98, pag. 37), e del regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1988, n. 1040, relativo alla fissazione di quantitativi per l'importazione di mele da tavola originarie dei paesi terzi e recante modifica del regolamento (CEE) n. 962/88 (GU L 102, pag. 23), nonché una domanda di risarcimento dei danni,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori Sir Gordon Slynn, presidente di sezione,

M. Zuleeg, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: G. Tesaurò

cancelliere: B. Pastor, amministratore

* Lingua processuale: l'inglese.

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 28 settembre 1989,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate nell'udienza del 22 novembre 1989,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 26 maggio 1988, la società di diritto francese Sofrimport Sarl (in prosieguo: la « Sofrimport ») ha chiesto, a norma dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE, l'annullamento dei regolamenti (CEE) della Commissione 12 e 14 aprile 1988, nn. 962 e 984, che sospendono il rilascio dei titoli d'importazione relativi alle mele da tavola originarie del Cile (GU L 95, pag. 10 e GU L 98, pag. 37) nonché del regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1988, n. 1040, relativo alla fissazione di quantitativi per l'importazione di mele da tavola originarie dei paesi terzi e recante modifica del citato regolamento n. 962/88 (GU L 102, pag. 23). Con lo stesso atto, la Sofrimport ha chiesto, a norma dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CEE, la condanna della Comunità economica europea al risarcimento del danno subito a causa di detti regolamenti.
- 2 I regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88 sono stati emanati nel contesto del regime di sorveglianza per l'importazione di mele da tavola dai paesi terzi che la Commissione ha istituito con regolamento (CEE) 3 febbraio 1988, n. 346 (GU L 34, pag. 21). Questo regime ha subordinato l'immissione in libera pratica di detta frutta nella Comunità dei Dieci alla presentazione di un titolo di importazione il cui periodo di validità, dapprima di trenta giorni, veniva successivamente portato, in forza del regolamento (CEE) della Commissione 30 marzo 1988, n. 871, a quaranta giorni. Con i regolamenti nn. 962/88 e 984/88, la Commissione sospendeva, come misura di salvaguardia, dal 15 al 22 aprile e, rispettivamente, dal 18 al 29 aprile, il rilascio dei titoli di importazione per le mele da tavola originarie dal Cile. Con regolamento n. 1040/88 la Commissione ha, da un lato,

mantenuto fino al 31 agosto 1988 la sospensione del rilascio dei titoli di importazione per le mele da tavola originarie del Cile e, dall'altro, ha fissato dei quantitativi di importazione di mele originarie, in particolare, dei cinque paesi produttori dell'emisfero australe.

- 3 Il 31 marzo 1988 la Sofrimport, che svolge l'attività di importatore e di commerciante all'ingrosso di frutta fresca, imbarcava a San Antonio un carico di 89 514 cartoni di mele da tavola di origine cilena destinati ad essere importati nella Comunità. Prima dell'arrivo della nave che trasportava detto carico al porto di Marsiglia, avvenuto il 20 aprile 1988, in data 12 aprile 1988 presentava presso l'ente d'intervento francese, l'Oniflor, una domanda di titoli d'importazione per dette merci, conformemente ai requisiti prescritti dal regolamento della Commissione n. 346/88.
- 4 Il 18 aprile 1988 l'Oniflor negava il rilascio dei titoli facendo riferimento ai citati regolamenti nn. 962/88 e 984/88. Ai sensi dell'art.1, n. 2, del regolamento n. 962/88, le domande di titoli d'importazione pendenti alla data del 18 aprile 1988 dovevano infatti essere respinte.
- 5 Il 26 maggio 1988, la Sofrimport presentava, ai sensi degli artt. 186 del Trattato CEE e 83 del regolamento di procedura, una domanda di provvedimenti urgenti diretta ad ottenere, per quanto riguarda le mele da tavola che aveva imbarcato a San Antonio in data 31 marzo 1988, la sospensione dell'esecuzione dei regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88.
- 6 Con ordinanza 10 giugno 1988, il presidente della Corte accoglieva detta domanda.
- 7 Per una più ampia illustrazione del contesto normativo, degli antefatti, dello svolgimento del procedimento e dei mezzi e degli argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

Sul ricorso d'annullamento

Sulla ricevibilità

- 8 Per quanto riguarda la ricevibilità del ricorso di annullamento, si deve esaminare se gli atti controversi riguardino la ricorrente direttamente e individualmente ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato.
- 9 La ricorrente è direttamente riguardata dagli atti controversi poiché il regolamento n. 962/88 fa obbligo alle autorità nazionali di respingere le richieste di titoli di importazione pendenti e non concede loro alcun margine di valutazione discrezionale.
- 10 Per quanto riguarda la questione se la ricorrente sia individualmente riguardata si deve valutare se gli atti controversi la tocchino a causa di determinate qualità loro proprie o di una situazione di fatto che li caratterizzi rispetto a chiunque altro (vedasi sentenza 14 luglio 1988, Spijker/Commissione, punto 8 della motivazione, causa 231/82, Racc. pag. 2559).
- 11 Si deve a questo proposito rilevare, in primo luogo, che la ricorrente si trova nella situazione prevista dall'art. 3, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2707, che definisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli (GU L 291, pag. 3), che fa obbligo alla Commissione di tener conto, al momento dell'adozione di siffatti provvedimenti, della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità. In questa situazione si trovano esclusivamente gli importatori di mele cilene la cui merce, al momento dell'adozione del regolamento n. 962/88, si trovava in corso di spedizione. Questi importatori costituiscono pertanto un gruppo ristretto, sufficientemente individuato rispetto a tutti gli altri importatori di mele cilene e che non può essere ampliato dopo l'entrata in vigore delle controverse misure di sospensione.
- 12 Si deve in secondo luogo rilevare che il citato art. 3 conferisce una protezione specifica a questi importatori, i quali, pertanto, debbono poter esigere che detta protezione sia rispettata ed essere in grado di proporre a tal fine un ricorso giurisdizionale.

- 13 Gli importatori, le cui merci erano in corso di spedizione al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti impugnati, debbono, di conseguenza, essere considerati da essi individualmente riguardati nei limiti in cui gli atti riguardano dette merci. Il ricorso di annullamento è pertanto ricevibile solo nella parte in cui contesta l'applicazione delle misure di salvaguardia alle merci in corso di spedizione.

Nel merito

- 14 La Sofrimport fonda il suo ricorso di annullamento sui seguenti motivi:
- insussistenza di gravi perturbazioni ai sensi dell'art. 29 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU L 118, pag. 1), cui è subordinata l'adozione di misure di salvaguardia;
 - abuso di potere risultante dalla sospensione delle importazioni di mele da tavola al fine di effettuare un'analisi del mercato, mentre la Commissione dispone del potere di sospendere queste importazioni solo al fine di evitare che il mercato subisca gravi perturbazioni in conseguenza di dette importazioni, e violazione del principio di proporzionalità in quanto la sospensione è stata limitata alle importazioni di mele provenienti dal Cile e non è stata estesa alle importazioni di mele provenienti da altri paesi terzi;
 - violazione dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72, in quanto la Commissione ha ommesso di prendere in considerazione la situazione delle merci avviate verso la Comunità;
 - mancanza di autorizzazione alla Commissione per l'istituzione di un sistema di quote come quello da lei istituito con regolamento n. 1040/88.
- 15 Poiché il ricorso d'annullamento è ricevibile solo nella parte in cui riguarda la situazione dei prodotti in corso di spedizione, si deve esaminare solo il terzo di detti motivi, che è l'unico che contesta l'applicazione delle misure di salvaguardia a detti prodotti.

- 16 Ai sensi dell'art. 3, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2707/72 « le misure (di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli) tengono conto della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità ». Questa disposizione ha l'effetto di consentire ad un importatore, le cui merci si trovano in fase di inoltro, di far valere il legittimo affidamento che esclude, salvo inderogabili interessi pubblici, l'applicazione nei suoi confronti delle misure di sospensione.
- 17 La Commissione sostiene anzitutto di aver sufficientemente protetto gli operatori le cui merci si trovavano in corso di spedizione procedendo, col regolamento 30 marzo 1988, n. 871 (GU L 87, pag. 73), ad una proroga da trenta a quaranta giorni della validità dei titoli di importazione. Questo argomento non può essere accolto. A questo proposito è sufficiente osservare che la tutela specifica prevista dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72, riguarda principalmente merci non accompagnate da un titolo.
- 18 La Commissione sostiene peraltro che un operatore di normale diligenza poteva in qualsiasi momento aspettarsi l'adozione di misure di salvaguardia, dato che essa se ne era riservata esplicitamente la possibilità nell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 346/88. Il fatto di informare gli operatori economici della possibilità di misure di salvaguardia non può essere però considerato sufficiente. Per garantire la particolare tutela prevista all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72, il testo avrebbe dovuto inoltre indicare le situazioni nelle quali il pubblico interesse avrebbe potuto giustificare l'applicazione delle misure di salvaguardia nei confronti delle merci in corso di spedizione.
- 19 Si deve rilevare che nel caso di specie la Commissione non ha addotto alcun interesse pubblico sovraordinato per giustificare l'applicazione di misure di sospensione nei confronti delle merci in fase di inoltro.
- 20 Di conseguenza, nel caso di specie la Commissione è venuta meno ai suoi obblighi ai sensi dell'art. 3, n. 3, del citato regolamento.

- 21 I regolamenti nn. 962/88, 984/88 e 1040/88 debbono pertanto essere annullati nella parte in cui riguardano i prodotti avviati verso la Comunità. Per il resto il ricorso d'annullamento deve essere respinto.

Sulla domanda di risarcimento danni

- 22 La Sofrimport chiede inoltre che la Comunità venga condannata a risarcirle i danni che le ha arrecato impedendole di mettere in commercio nella Comunità le mele da tavola di origine cilena fino al 10 giugno 1988, data dell'ordinanza con la quale il presidente della Corte ha sospeso l'applicazione di detti regolamenti relativamente agli 89 514 cartoni di mele da tavola in quel momento immagazzinati in transito nel porto di Marsiglia. Emanando questi regolamenti, senza tener conto della situazione delle merci in corso di spedizione, la Commissione avrebbe, infatti, trasgredito una norma superiore di diritto ed avrebbe oltrepassato in modo grave e manifesto i limiti dell'esercizio dei suoi poteri.
- 23 La Commissione nega che sussistano i requisiti per impegnare la responsabilità extracontrattuale della Comunità. I regolamenti impugnati costituirebbero atti normativi che implicano scelte di politica economica, sicché la Comunità potrebbe essere tenuta al risarcimento dei danni solo in presenza delle condizioni elaborate dalla giurisprudenza della Corte in materia di responsabilità extracontrattuale. I provvedimenti controversi non eccederebbero i limiti dei poteri della Commissione e, in ogni caso, non li eccederebbero in modo grave e manifesto. Inoltre, la ricorrente non avrebbe subito un danno che eccede i normali rischi inerenti alle attività economiche di cui al caso di specie.
- 24 Dall'art. 215, secondo comma, del Trattato emerge che in materia di responsabilità extracontrattuale la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni causati dalle sue istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni.
- 25 In materia di atti normativi la Corte ha precisato la portata di questa disposizione in particolare nella sentenza 25 maggio 1978, HNL, punti 4-6 della motivazione, (cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209; v. altresì sentenze 4 ottobre 1979, Ireks-Arkady, punto 9 della motivazione, causa 238/78, Racc. pag. 2955; DGV, punto 9 della motivazione, cause riunite 241/78, 242/78,

245/78-250/78, Racc. pag. 3017, e Interquell, punto 12 della motivazione, cause riunite 261/78 e 262/78, Racc. pag. 3045). In base a questa giurisprudenza, la responsabilità della Comunità per un atto normativo implicante delle scelte di politica economica sussiste solo in caso di violazione grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli.

- 26 A questo proposito si deve ricordare in primo luogo che l'art. 3, n. 3, primo comma, del regolamento n. 2707/72, ha lo scopo di tutelare gli operatori economici, che importano nella Comunità le merci su cui verte detto regolamento, dalle conseguenze sfavorevoli che derivano dalle misure di salvaguardia che possono essere adottate dalle istituzioni comunitarie. Detta disposizione crea pertanto un legittimo affidamento la cui inosservanza integra una violazione di una norma superiore di diritto.
- 27 Si deve in secondo luogo osservare che la Commissione, omettendo completamente, senza addurre un interesse pubblico inderogabile, di prendere in considerazione la situazione degli operatori economici come la Sofrimport, ha trasgredito in modo sufficientemente grave la norma di cui all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72.
- 28 In terzo luogo, il danno allegato dalla Sofrimport eccede i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui trattasi, dal momento che detta disposizione è appunto intesa a limitare detti rischi per le merci in fase di inoltro.
- 29 In considerazione di quanto sopra, si deve, pertanto, concludere che la Comunità deve risarcire i danni subiti dalla Sofrimport a causa dell'adozione dei regolamenti controversi.
- 30 Per quanto riguarda l'ammontare dell'indennizzo, occorre invitare le parti ad accordarsi, con riserva di una successiva decisione della Corte, circa la sua liquidazione entro 12 mesi, tenendo conto dei prezzi effettivamente ottenuti dalla Sofrimport in occasione della vendita delle mele in seguito alla citata ordinanza del presidente della Corte e dei prezzi che avrebbe potuto spuntare subito dopo l'arrivo delle merci al porto di sbarco.

- 31 La Sofrimport ha chiesto inoltre che la Comunità venga condannata al pagamento degli interessi al tasso del 9,5% annuo a far data dal giorno della presentazione della replica nella presente causa.
- 32 Trattandosi di responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215, secondo comma, la domanda va esaminata alla luce dei principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, ai quali rinvia tale disposizione. In base a questi principi, la domanda relativa agli interessi è in linea generale ammissibile. Secondo i criteri adottati dalla Corte in cause analoghe, l'obbligo di corrispondere gli interessi sorge dalla data della presente sentenza, in quanto essa dichiara l'obbligo di risarcire il danno (v. le sentenze 4 ottobre 1979, già citate, 18 maggio 1983, *Pauls Agriculture*, punto 17 della motivazione, causa 256/81, Racc. pag. 1707, e 13 novembre 1984, *Birra Wührer*, punto 37 della motivazione, cause riunite 256/80, 257/80, 265/80 e 267/80, 5/81 e 51/81 e 282/82, Racc. pag. 3693). Il tasso d'interesse da applicare è dell'8%.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) I regolamenti (CEE) della Commissione 12 e 14 aprile 1988, nn. 962 e 984, che sospendono il rilascio dei titoli d'importazione relativi alle mele da tavola originarie del Cile nonché il regolamento (CEE) della Commissione 20 aprile 1988, n. 1040, relativo alla fissazione di quantitativi per l'importazione di mele da tavola originarie dei paesi terzi e recante modifica del regolamento (CEE) n. 962/88, sono annullati nella parte in cui riguardano le merci in corso di spedizione verso la Comunità.
- 2) Per il resto, il ricorso di annullamento è respinto.
- 3) La Comunità economica europea è condannata a risarcire il danno subito dalla Sofrimport Sarl a causa dell'applicazione dei regolamenti (CEE) nn. 962/88, 984/88 e 1040/88.

- 4) Le somme dovute vanno maggiorate degli interessi al tasso annuo dell'8% a decorrere dalla data della presente sentenza.
- 5) Le parti comunicheranno alla Corte, entro dodici mesi dalla pronuncia della presente sentenza, i dati relativi all'entità del risarcimento stabiliti di comune accordo.
- 6) In mancanza di accordo, le parti faranno pervenire alla Corte, entro dodici mesi dalla pronuncia della presente sentenza, le loro conclusioni suffragate da dati numerici.
- 7) Le spese sono riservate.

Slynn

Zuleeg

Joliet

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 giugno 1990.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

J.-G. Giraud

G. Slynn