SENTENZA DELLA CORTE (PRIMA SEZIONE)
DEL 1° APRILE 1982 [1]

Firma Anton Dürbeck
contro Commissione delle Comunità europee

«Misure di salvaguardia applicabili all'importazione di mele da tavola»

Causa 11/81

Massime

Procedura — Deduzione di mezzi nuovi in corso di causa — Condizione — Elemento nuovo — Nozione
(Regolamento di procedura, art. 42, § 2)

Il fatto nuovo, per poter giustificare la deduzione di un mezzo nuovo in corso di causa, non doveva esistere o non doveva essere noto al ricorrente al momento della presentazione del ricorso. Orbene, poiché gli atti delle istituzioni comunitarie godono di una presunzione di validità fintantoché la Corte non dichiari eventualmente che sono incompatibili con i Trattati che istituiscono le Comunità, la sentenza della Corte che accerti la mancanza di elementi atti ad inficiare la validità di un atto non può essere considerata come un elemento che consenta di dedurre un nuovo mezzo nell'ambito di un altro procedimento.

Nella causa 11/81,

FIRMA ANTON DÜRBECK, con sede in Francoforte sul Meno, con gli avvocati Ehle, Feldmann, Schiller e Eyl, del foro di Colonia, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, e con domicilio eletto in

1 — Lingua processuale: il tedesco.

Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo ufficio legale, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto una domanda, proposta a norma dell'art. 215, n. 2, del Trattato CEE, di risarcimento dei danni presenti e futuri che la ricorrente ha subito a causa delle misure di salvaguardia all'importazione di mele da tavola dal Cile, stabilite dal combinato disposto del regolamento (CEE) della Commissione 5 aprile 1979, n. 687 (GU n. L 86, pag. 18) e dei regolamenti modificativi (CEE) della Commissione, 23 aprile 1979, n. 797 (GU n. L 101, pag. 7) e 12 giugno 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13),

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori G. Bosco, presidente di Sezione, A. O'Keeffe e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: G. Reischl
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e la fase scritta

Gli antefatti all'origine della presente causa sono identici a quelli considerati nel procedimento pregiudiziale n. 112/80 che la Corte ha risolto con sentenza 5 maggio 1981.

Nelle more del giudizio, la «Ditta Anton Dürbeck» (in prosieguo: Dürbeck) ha presentato, il 21 gennaio 1981, il presente ricorso ai sensi dell'art. 215, n. 2, del Trattato CEE, contro la Comunità economica europea, rappresentata dalla Commissione delle Comunità europee.

Con la presente azione, la Dürbeck vuole ottenere il risarcimento dei danni presenti e futuri che afferma aver subito a causa della misura di salvaguardia adottata dalla Commissione, e cioè:

— i danni da risarcire al produttore cileno per l'inadempimento di obblighi contrattuali concernenti il ritiro di circa 110 000 cassette di mele da tavola;

— i danni da risarcire agli armatori della nave da carico adibita al trasporto della merce in Europa, a causa dell'annullamento del contratto di nolo;

— il lucro cessante dovuto alla mancata vendita della merce sul mercato comunitario;

— il danno patrimoniale derivante della perdita della buona reputazione commerciale e delle quote di mercato;

— altri danni futuri ed eventuali.

Il ricorso è stato registrato in cancelleria il 21 gennaio 1981.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. La Corte ha altresì deciso di rimettere la causa alla Prima Sezione, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura.

II — Le conclusioni delle parti

La *Dürbeck* conclude che la Corte voglia:

1. condannare la convenuta a versare alla ricorrente la somma di dollari USA 506 850, oltre agli interessi del 6 % dal giorno della domanda giudiziale;

2. dichiarare la convenuta obbligata a risarcire la ricorrente di qualsiasi altro danno — attualmente non ancora quantificabile — che subirà a causa dell'adozione delle misure di salvaguardia contestate;

3. condannare la convenuta alle spese.

Nella replica, la Dürbeck ha completato il punto n. 1 delle proprie conclusioni (il quale diventa quindi il punto 1 a)), chiedendo, in via subordinata, che la Corte voglia:

1 b) accertare che la convenuta è obbligata a versare l'importo dell'indennizzo di cui al punto 1 a) al momento dell'assunzione di un'obbligazione da parte della ricorrente, o al momento di una pronunzia giudiziaria.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

1) dichiarare il ricorso irricevibile e, comunque, respingerlo;

2) condannare la ricorrente alle spese.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Dürbeck* precisa anzitutto come segue le somme che pretende a titolo di risarcimento del danno patito o patiendo, a causa della sospensione delle importazioni di mele da tavola cilene, decisa dalla Commissione il 5 aprile 1979:

— danni da risarcire al produttore cileno a causa del mancato ritiro di circa 110 000 cassette di mele oggetto di un ordine: 300 000 dollari USA, cioè la differenza tra il prezzo stabilito nel contratto di acquisto ed il prezzo di vendita che il produttore ha riscosso successivamente sul mercato cileno;

— spese di storno del contratto di nolo di una nave da carico per il trasporto delle mele dal Cile in Europa: 100 000 dollari USA (gli armatori pretenderebbero la somma ulteriore di 257 000 dollari USA, somma che la ricorrente però contesta);

— lucro cessante: 86 850 dollari USA;

— risarcimento danni per un importo pari a 10 000 dollari USA, per la perdita della buona reputazione commerciale e della posizione di mercato, inconvenienti che, secondo la Dürbeck, hanno implicato perdite economiche di gran lunga superiori alla somma di cui pretende il rimborso;

— altri danni eventuali: un importo che attualmente non è ancora quantificabile.

Nell'affrontare poi la questione sulla ricevibilità del ricorso per risarcimento dei danni, la Dürbeck sostiene che la misura di salvaguardia, nonché il rifiuto di concedere disposizioni transitorie soprattutto a favore della ricorrente, sono illegittimi per i seguenti motivi:

1. mancanza di fondamento giuridico degli accordi di autolimitazione;

2. trasgressione del combinato disposto dell'art. 29 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 2707/72;

3. trasgressione del principio del legittimo affidamento;

4. trasgressione del combinato disposto dell'art. 37 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e degli artt. 39 e 110 del Trattato CEE;

5. trasgressione dello specifico principio di non discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, nonché del principio generale di non discriminazione stabilito dal Trattato CEE.

Questi mezzi sono sostanzialmente identici a quelli che la Dürbeck ha esposto nelle proprie osservazioni in causa 112/80, tranne il primo che, in quell'occasione, fu unicamente svolto nella fase orale.

Col *primo mezzo*, la Dürbeck sostiene che la misura di salvaguardia è stata adottata nei confronti del Cile a causa del rifiuto, opposto da questo paese, di accettare l'accordo di autolimitazione proposto dalla Commissione. Simili accordi, in quanto strumenti di politica economica, possono essere negoziati dalla Commissione solo se esiste un' espressa autorizzazione del Consiglio ai sensi degli artt. 113 e 43 del Trattato CEE, che è mancata nella fattispecie. Poiché gli accordi sono stati quindi conclusi illecitamente dal punto di vista del diritto comunitario, è altrettanto illecito adottare una misura di salvaguardia come sanzione contro il rifiuto del Cile di concludere accordi illeciti.

Col *secondo mezzo*, la Dürbeck ricorda anzitutto che l'elemento essenziale per valutare la sussistenza, nella fattispecie, delle condizioni che giustificano l'adozione di una misura di salvaguardia consiste nella situazione del mercato delle mele, non già durante l'intera stagione 1978-1979, ma solo all'inizio ed alla metà del mese di aprile del 1979.

In particolare:

a) i paesi fornitori dell'emisfero australe diversi dal Cile, ai quali la Commissione aveva proposto nel 1979 accordi di autolimitazione delle esportazioni di mele da tavola nella Comunità, avevano già allora indicato quantitativi superiori a quelli di cui disponevano effettivamente, allo scopo di poter rivendicare gli stessi quantitativi anche in futuro;

b) la Commissione ha valutato la situazione del mercato delle mele in base a criteri non corrispondenti a quelli stabiliti dalle disposizioni che disciplinano l'adozione di misure di salvaguardia, in quanto ha pure tenuto conto dei prodotti non idonei all'intervento e perciò non vendibili (secondo la Dürbeck, il 70 % della produzione 1978), e di quelli idonei all'intervento ma non esitabili sul mercato delle mele da tavola e quindi sottratti alla concorrenza delle mele da tavola fresche dell'emisfero australe;

c) la Commissione ha valutato erroneamente il quantitativo di mele da tavola vendibili che giaceva ancora nei magazzini al momento dell'adozione della misura di salvaguardia e cioè alla data del 5 aprile 1979, poiché, per motivi tecnici, il magazzinaggio delle mele in condizioni normali o in celle frigorifere non può essere protratto (tranne quando si tratta di un magazzino ad atmosfera controllata) oltre la fine di febbraio o l'inizio di marzo di ogni anno;

d) i prezzi di vendita all'ingrosso delle mele da tavola europee hanno avuto una tendenza costante all'aumento a partire dal gennaio del 1979;

e) nel 1980, di fronte ad una produzione comunitaria di 7 milioni di tonnellate, il Cile, da solo, ha esportato nella Comunità circa 80 600 tonnellate di mele da tavola, senza che ciò costituisse un pericolo per il mercato comune.

Del pari infondato è l'argomento della Commissione relativo alla presunta urgenza di adottare la misura di salvaguardia. La Commissione, da molti anni, è al corrente dei minimi particolari circa le importazioni di mele da tavola dai paesi dell'emisfero australe. Dall'ottobre del 1978 — come negli anni precedenti — la situazione del mercato delle mele è stata discussa in seno al Comitato consultivo ed al comitato di gestione. La Commissione aveva quindi a disposizione almeno cinque mesi per esaminare e valutare sotto ogni aspetto la necessità di misure di salvaguardia nel 1979.

Contrariamente a quanto la Commissione ha dichiarato nella motivazione del regolamento n. 687/79, le importazioni che rischiavano di perturbare il mercato al momento in cui furono adottate le misure di salvaguardia, non erano importazioni di «quantitativi illimitati di mele fresche originarie dei paesi terzi», ma unicamente le importazioni dal Cile, poiché gli altri paesi dell'emisfero australe avevano stipulato accordi di autolimitazione con la Commissione. Questa inoltre era perfettamente al corrente del quantitativo che doveva essere ancora esportato dal Cile (13 000 tonnellate, di cui 5 000-8 000 erano in transito a destinazione dell'Austria) in quanto precise indicazioni al riguardo le erano state fornite in un colloquio tra i suoi rappresentanti e quelli degli importatori, il 14 marzo 1979.

La totale assenza di rischi di perturbazione del mercato rispetto a quell'importazione (13 000 tonnellate in confronto alle 338 000 tonnellate importate ed ai 6 776 000 tonnellate della produzione comunitaria) si desume dal fatto che l'anno dopo (1980), di fronte ad una produzione comunitaria di 6 869 000 tonnellate, la Commissione ha ritenuto che 370 000 tonnellate di mele originarie dei paesi terzi, come minimo, potevano essere messe in libera pratica nella Comunità, senza che occorresse adottare misure di salvaguardia.

Si deve inoltre insistere sul fatto che le mele da tavola fresche importate dall' emisfero australe possono sostituirsi alle mele da tavola prodotte nella Comunità solo in limiti molto ristretti, ma hanno in

ogni caso un effetto positivo sulle vendite di mele da tavola indigene, tanto dal punto di vista quantitativo quanto da quello economico. D'altronde, la parte della motivazione del regolamento n. 687/79 dove è detto che le importazioni da paesi terzi «possono in ogni caso ["theoretisch" (teoricamente) nella versione tedesca] provocare un aumento dei quantitativi di mele da ritirare dal mercato» indica chiaramente che la Commissione ha adottato la misura di salvaguardia in base, non già a constatazioni di fatto, bensì ad ipotesi che non derivano dalle esperienze degli anni precedenti.

Si veda l'andamento dei prezzi nel 1980, che si desume dai dati comunicati dallo Zentrale Markt- und Preisberichtstelle (Ufficio centrale tedesco per il mercato e per i prezzi). I prezzi di vendita delle mele da tavola hanno subito nel 1980 forti oscillazioni fino alla tredicesima settimana della stagione, settimana in cui, ogni anno, iniziano tradizionalmente le importazioni d'oltremare, ed hanno poi continuato ad aumentare. Benché un simile andamento non si sia verificato nel 1979, non bisogna dimenticare che il buon andamento delle vendite presuppone che le mele da tavola comunitarie corrispondano alle norme di dimensioni e di qualità, cosa che non è avvenuta nella stagione 1978/1979.

La prima ripercussione della clausola di salvaguardia adottata nell'aprile 1979 è stata che i paesi dell'emisfero australe diversi dal Cile sono stati costretti ad esaurire i quantitativi che erano stati loro concessi in sede di accordi di autolimitazione. Normalmente, invece, gli Stati in questione non consegnano quasi mai l'intero quantitativo dichiarato. Da un raffronto con le altre annate, ad esempio col 1980, si desume infatti che tutti i paesi fornitori, salvo il Cile, hanno consegnato meno di quanto dichiarato.

Si pensi infine alle frodi perpetrate nel 1979 nei Paesi Bassi, da persone che hanno reimmesso sul mercato 8 000 tonnellate circa di mele, le quali avevano già fruito dell'intervento. Tale circostanza dimostra che, malgrado le importazioni d'oltremare previste, nel 1979 esistevano possibilità di smercio sul mercato, persino per le mele che avrebbero dovuto essere trasformate in alimenti zootecnici.

Si deve quindi concludere che, da nessun punto di vista, il mercato comunitario delle mele ha subito o rischiato di subire, nell'aprile del 1979, gravi perturbazioni a causa delle importazioni.

Per quanto riguarda il mercato comunitario delle mele, che essa disciplina con i suoi regolamenti e che gestisce in collaborazione con gli Stati membri, la Commissione non ha affatto cercato d'informarsi della ripartizione a seconda delle dimensioni delle mele, nonché dell'osservanza delle norme di qualità per la merce immagazzinata e per quella che ha fruito dell'intervento. L'inadeguatezza dei controlli della Commissione circa l'osservanza dei criteri di qualità sul mercato interno è stato parimenti criticato dalla Corte dei conti delle Comunità europee.

Ora, se effettivamente la Commissione ignorava le disponibilità di prodotti rispondenti alle norme di qualità sul mercato comunitario, questo motivo era di per sé sufficiente, dal punto di vista strettamente giuridico, per impedirle di stabilire che esisteva un rischio di perturbazione del mercato.

Quanto all'andamento dei prezzi, l'esame è possibile solo partendo da qualità e varietà paragonabili. Nella fattispecie, bisogna esaminare i prezzi della varietà «golden delicious», di diametro pari o

superiore a 70 mm, poiché i paesi dell' emisfero australe hanno consegnato unicamente mele di quella varietà e di quelle dimensioni. I dati forniti dalla Commissione non corrispondono al suddetto criterio.

La trasgressione, da parte della Commissione, del regolamento n. 1035/72 costituisce contemporaneamente trasgressione del diritto della ricorrente di esercitare la propria professione, diritto tutelato dalla Costituzione tedesca. Ciò porta a concludere che la Commissione ha trasgredito una norma giuridica superiore che attribuisce diritti ai singoli.

Col *terzo mezzo,* la Dürbeck deduce che, omettendo di tener conto, in modo arbitrario ed inutile, dei contratti in corso onde dimostrare al Cile a quali conseguenze poteva andare incontro rifiutando di stipulare un accordo di autolimitazione, la Commissione ha trasgredito il principio del legittimo affidamento. L'adozione di una misura di salvaguardia ingiustificata ha costituito un intervento che non era ragionevolmente prevedibile. Il fatto di aver accettato per diversi anni un quantitativo complessivo di circa 360 000 tonnellate, con tendenza all'aumento, l'obbligo di cui all'art. XI del GATT, i vari colloqui della Commissione con i paesi esportatori dell'emisfero australe e con gli importatori, nonché la perfetta conoscenza del mercato da parte della Commissione, hanno creato tra costei e gli importatori rapporti giuridici particolari sui quali questi dovevano poter contare per le loro operazioni commerciali.

Col *quarto mezzo,* la Dürbeck ricorda che ai sensi dell'art. 37 del regolamento n. 1035/72, nell'applicare il regolamento stesso bisogna tener conto «parallelamente ed in misura adeguata degli obiettivi di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato».

Orbene, gli scopi dell'art. 39 sono stati disattesi dalla misura di salvaguardia, mentre l'eventuale importazione di mele cilene non li avrebbe messi in pericolo. L'art. 110, n. 1, secondo cui la Comunità e gli Stati membri contribuiscono alla graduale soppressione delle restrizioni degli scambi internazionali, è stato trasgredito in modo ancor più flagrante. Tale trasgressione oltretutto costituisce anche violazione degli obblighi assunti nell'ambito del GATT.

Col *quinto mezzo,* la Dürbeck sostiene che si può provare la trasgressione del principio di non discriminazione nell'ambito generale dei rapporti tra la Comunità e gli Stati terzi in quanto, per motivi obiettivamente ingiustificati, la quota d'importazione attribuita al Cile ha subito una riduzione in percentuale, superiore a quella che ha colpito le quote attribuite ad altri paesi.

Inoltre, autorizzando col regolamento n. 1152/79 l'ulteriore importazione di merci che non erano in viaggio verso la Comunità all'atto dell'adozione della misura di salvaguardia, la Commissione ha trasgredito il principio particolare di non discriminazione di cui all'art. 40, n.. 3, del Trattato CEE. Il regolamento sopra menzionato costituiva in pratica una normativa speciale per *un'unica* ditta tedesca, che ha caricato la merce anche dopo l'adozione della misura di salvaguardia.

Nella replica, la Dürbeck si sofferma soprattutto sulla questione dell'onere della prova, poiché la Commissione ha più volte sottolineato che alcuni fatti allegati dalla ricorrente non erano provati.

È verso che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, i regolamenti adottati dagli organi comunitari godono

di una presunzione di legittimità, di modo che per impugnare, direttamente o indirettamente un regolamento, si deve anzitutto provare che la Commissione è partita da considerazioni errate. Tuttavia, la suddetta presunzione vale solo nel caso in cui

— la Commissione dichiari nel regolamento stesso di essersi effettivamente attenuta alle norme;

— mancando il primo requisito, i fatti addotti a sostegno della motivazione del regolamento siano concludenti e pertinenti;

— mancando i suddetti requisiti, la Commissione riesca a dimostrare di aver accuratamente studiato l'applicazione della clausola di salvaguardia, in particolare servendosi di tutte le fonti d'informazione.

Nella fattispecie, nessuna delle suddette condizioni è stata soddisfatta.

La condizione della motivazione espressa non è stata soddisfatta, poiché il regolamento n. 687/79 non fa alcun richiamo al regolamento n. 2707/72, relativo ai criteri per l'adozione delle misure di salvaguardia.

La motivazione del regolamento n. 687/79 non è concludente, né completa, né esatta, né chiara. Non si fa assolutamente cenno ad alcuni aspetti essenziali, tipo la situazione delle giacenze al momento dell'adozione della misura di salvaguardia, la conformità ai criteri di qualità delle mele da tavola i cui prezzi sono stati controllati, le ripercussioni sul mercato delle mele da tavola importate dall'emisfero australe.

Infine, la Commissione non ha osservato esattamente il suo obbligo di presentare i fatti tenendo conto di tutti i criteri della clausola di salvaguardia. Ora la Commissione, se non conosce esattamente la situazione del mercato al momento di adottare le misure di salvaguardia, non può basarsi su dati approssimativi. Nel caso lo faccia comunque, deve provare l'esistenza dei fatti sui quali si basa, e che quindi la misura di salvaguardia è giustificata.

In quanto «autorità imparziale», la Commissione non deve agire come se fosse semplicemente una delle parti, ma deve produrre, nelle cause dinanzi alla Corte, i documenti relativi alle informazioni che gli Stati membri le forniscono a norma di legge, poiché tali documenti non sono, per loro natura, accessibili ai singoli.

La *Commissione* contesta anzitutto la tattica processuale seguita dalla ricorrente e sostiene che, benché il ricorso non sia irricevibile dal punto di vista formale, la Dürbeck avrebbe dovuto dimostrarsi più corretta ed attendere la conclusione del procedimento pregiudiziale 112/80 prima di proporre eventualmente un ricorso per il risarcimento dei danni.

Benché non sia necessario tornare sulla questione della validità dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79, che le parti della causa 112/80 hanno trattato in modo sufficientemente chiaro, sono tuttavia opportune alcune osservazioni.

Ad esempio, determinati punti, tipo il quantitativo della merce in transito, l'esaurimento delle quote da parte dei paesi produttori diversi dal Cile, l'abbondanza del raccolto nell'ambito della Comunità nel 1978, nonché altri sui quali la ricorrente continua ad insistere, sono già

stati chiariti, se non altro da quando la Commissione ha risposto, il 7 gennaio 1981, ai quesiti sottopostile dalla Corte di giustizia nel procedimento 112/80.

Inoltre, la ricorrente non fornisce alcuna prova, o fornisce solo prove molto labili, a sostegno delle proprie tesi, anche di quelle più ardite, come quella secondo cui il 70 % delle mele immagazzinate provenienti dal raccolto del 1978 non avrebbe potuto fruire dell'intervento. Va poi decisamente disatteso l'assunto secondo cui spetta alla Commissione provare i fatti su cui si basano i suoi regolamenti.

Quanto al *primo mezzo* della Dürbeck, benché non esistano disposizioni espresse che l'autorizzino a concludere accordi di autolimitazione con i paesi terzi, la Commissione ha tuttavia il potere di adottare misure di salvaguardia ai sensi dell'art. 29 del regolamento del Consiglio (CEE) 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

Questi provvedimenti si possono adottare «solo nella misura e per il periodo strettamente necessario», per cui non è indispensabile adottarle nei confronti di uno Stato terzo che si dichiari disposto a limitare le proprie esportazioni nella Comunità, in modo da evitare qualsiasi perturbazione del mercato. È quindi perfettamente logico che la Commissione chieda ai paesi terzi se sono disposti a fornire una dichiarazione in tal senso, cosa che non corrisponde agli accordi commerciali veri e propri di cui all'art. 113 del Trattato CEE. I paesi terzi sono comunque liberi di fare o meno la suddetta dichiarazione e l'eventuale adozione di misure di salvaguardia non può mai trovare la sua ragion d'essere nel rifiuto di un paese terzo di fare una simile dichiarazione. Si deve tuttavia osservare che non è ammissibile che un paese il quale ha rifiutato di autolimitarsi sostenga, in seguito alle limitazioni delle esportazioni accettate da altri Stati terzi, che le proprie esportazioni non sono più tali da perturbare il mercato comunitario.

Le allegazioni della ricorrente relative all'invalidità dei regolamenti impugnati sono prive di qualsiasi fondamento. A titolo puramente precauzionale, nel caso che la Corte dovesse decidere altrimenti, la Commissione fa tuttavia alcune considerazioni sulla propria responsabilità nell'ambito del ricorso per risarcimento e sulla valutazione del danno effettuata dalla ricorrente.

Dalla lettera degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 2707/72 («tenuto conto» o «tenuto conto in particolare») si desume che non tutti i criteri fissati da tali disposizioni vincolano la Commissione e che essi non hanno un'efficacia cogente assoluta. L'art. 3 dispone, del pari, che alcune misure *possono* essere adottate. Tutto ciò sta a dimostrare che la Commissione dispone di un potere discrezionale piuttosto ampio.

Quanto al *secondo mezzo*, la Commissione osserva che la motivazione estremamente dettagliata del regolamento n. 687/79 espone i principali criteri in base ai quali, a norma del regolamento n. 2707/72, vanno adottate misure provvisorie ai sensi dell'art. 29, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 1035/72, cosicché non si può sostenere che la mancata menzione espressa del regolamento n. 2702/72 costituisca un difetto di motivazione ai sensi dell'art. 190 del Trattato CEE.

Quanto al *terzo mezzo*, la Commissione contesta con vigore le censure mossele dalla ricorrente a proposito della presunta inosservanza dell'obbligo di infor-

marsi sulla realtà dei fatti che potevano giustificare l'adozione di una misura di salvaguardia.

In sostanza, la ricorrente fa carico alla Commissione non già di essersi informata, bensì d'aver tratto conclusioni errate dalle informazioni ottenute.

Dopo queste osservazioni, la Commissione contesta nei particolari taluni assunti della ricorrente. Le affermazioni della Dürbeck sulla capacità dei paesi terzi di esaurire le loro quote di esportazioni sono smentite dai dati ufficiali delle importazioni per il 1979, nonché dalle relative dichiarazioni degli Stati membri. Dai dati e dalle dichiarazioni si desume che nessun paese fornitore ha avuto difficoltà nell'esaurire la propria quota di esportazione.

L'assunto secondo cui il 70 % delle mele da tavola immagazzinate nel marzo/aprile 1979 non corrispondeva alle norme di qualità prescritte per l'intervento è anch'esso infondato. A parte il fatto che possono costituire oggetto d'intervento mele di diverse varietà e dimensioni (e non solo le golden delicious di diametro superiore a 70 mm), affinché tale tesi corrispondesse alla realtà bisognerebbe che quasi tutti gli Stati membri avessero trasgredito il diritto comunitario. Spetta unicamente alla ricorrente fornire la prova di un'infrazione così sistematica e grave. La Commissione, da parte sua, non dispone di alcun elemento che corrobori tale ipotesi. Non è poi verosimile, tenuto conto dei criteri particolarmente severi adottati dalla Commissione per il controllo dei conti finali degli Stati membri, nell'ambito del FEAOG, che gli Stati membri trasgrediscano sistematicamente le disposizioni comunitarie nel settore ortofrutticolo.

Per quanto riguarda le frodi perpetrate da taluni produttori nei Paesi Bassi e consistenti nel reimmettere sul mercato mele che già avevano fruito dell'intervento, tali frodi sono avvenute nel 1980, non già nel 1979, e pertanto non si può tenerne conto nel valutare la legittimità degli atti della Commissione nel 1979.

Va del pari disatteso quanto la Dürbeck sostiene a proposito delle possibilità di magazzinaggio: talune varietà di mele tardive possono conservarsi sino alla fine di maggio in magazzini sotterranei ben ventilati, senza alterazione delle loro qualità organolettiche, mentre, nelle celle frigorifere sotto atmosfera controllata, la loro conservazione può protrarsi fino ai mesi di luglio-agosto.

A proposito delle partite in transito, le autorità cilene non potevano fornire indicazioni precise e il metodo di controllo proposto da alcuni importatori era inaccettabile, per mancanza di adeguati mezzi di controllo.

Quanto all'affermazione contenuta nel terzo considerando del regolamento n. 687/79, secondo cui le importazioni da paesi terzi possono «in ogni caso provocare un aumento dei quantitativi da ritirare dal mercato», si deve ammettere che tale espressione è alquanto infelice, poiché capita non solo in teoria ma anche in pratica, che le importazioni incrementino il ricorso all'intervento per le mele di origine comunitaria.

La Commissione è infatti fermamente persuasa che le merci importate sostituiscano, almeno in parte, sul mercato i prodotti di origine comunitaria. Benché si possa ammettere, entro certi limiti, l'esistenza dell'effetto promozionale addotto dalla ricorrente, tuttavia, dal mo-

mento in cui si superano determinati tetti delle importazioni, il fatto che i prodotti freschi importati sostituiscano in larga misura i prodotti indigeni non è più compensato dall'incremento complessivo delle vendite. Tale opinione è confermata dall'andamento dei prezzi durante la stagione 1979; essi sono nettamente scesi contemporaneamente alle importazioni di mele da tavola dall'emisfero australe.

La Commissione non ha travalicato i limiti del suo potere discrezionale nell'attribuire la precedenza, per i quantitativi minimi che potevano ancora essere importati, alle merci avviate verso la Comunità, indi alle merci che erano già arrivate in un porto comunitario. È assolutamente escluso che essa abbia voluto favorire determinate ditte. Sin dall'inizio, essa aveva manifestato alle autorità cilene l'intenzione di autorizzare l'importazione di mele originarie del Cile al dilà del 25 aprile 1979 se, contrariamente alle previsioni, non si fosse raggiunto il quantitativo stabilito.

Ciò premesso, la Comunità potrebbe essere ritenuta responsabile soltanto se l'istituzione interessata avesse oltrepassato, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio del suo potere e se la sua condotta potesse, di conseguenza, considerarsi arbitraria. Ma anche nel caso in cui la Corte di giustizia, adottando un metro di giudizio particolarmente rigido, dovesse ritenere che la misura di salvaguardia adottata dalla Commissione costituisce un esercizio arbitrario del potere discrezionale, non sarebbe possibile, tenuto conto dell'urgenza dei provvedimenti di cui trattasi, far carico alla Commissione di abuso di potere. Non si può infatti, in base alla suddetta circostanza, addebitare alla Commissione d'aver ecceduto dai limiti dei suoi poteri in modo grave e manifesto. Inoltre, la misura di salvaguardia in questione non ha colpito la ricorrente in modo diverso o più grave degli altri importatori.

Da ultimo, la Commissione formula ancora alcune obiezioni sull'importo dei danni pretesi dalla ricorrente. Infatti:

— la ricorrente non ha sino ad ora risarcito danni a terzi a causa dello storno dei contratti d'acquisto e di trasporto e, se non è almeno in grado di provare di aver dovuto accedere a pretese di risarcimento o di essere stata condannata ad un qualsiasi pagamento, non ha attualmente alcun diritto al risarcimento di danni quantificabili;

— il fatto che ha calcolato in dollari USA l'importo del risarcimento che pretende a titolo di lucro cessante, dimostra che la ricorrente intende speculare su vantaggi occulti di cambio;

— la ricorrente, se pretende il risarcimento del danno subito tanto dalla propria buona reputazione commerciale quanto dalla sua posizione sul mercato, a causa della misura di salvaguardia adottata dalla Commissione, deve anzitutto indicare esattamente in che modo le sue relazioni d'affari ne abbiano effettivamente risentito negli anni successivi, poiché l'eventuale censura — rivolta alla ricorrente — di non intrattenere relazioni abbastanza soddisfacenti con la CEE, sarebbe anzitutto completamente ingiustificata in quanto si baserebbe sulla palese ignoranza della situazione nelle istituzioni comunitarie e potrebbe poi recare solo un danno del tutto irrilevante alla reputazione della ricorrente.

Comunque sia, la ricorrente deve considerarsi parzialmente responsabile del

danno eventualmente subito, poiché ha omesso di inserire nei contratti conclusi con i partner cileni una clausola risolutiva espressa per l'eventualità che la Comunità adottasse misure di salvaguardia.

sostenendo che, se un provvedimento validamente adottato dalle istituzioni comunitarie provoca effetti identici a quelli di un'espropriazione, i singoli, colpiti da tale provvedimento, hanno il diritto di ottenere un'indennizzo.

IV — La fase orale

La *Commissione* ha anzitutto contestato decisamente l'ammissibilità del nuovo mezzo, sostenendo che la ricorrente aveva la possibilità di dedurlo, sia pure solo in via subordinata, nel ricorso e non lo ha fatto.

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 19 novembre 1981.

La *Dürbeck* ha preso atto della sentenza pronunziata dalla Corte il 5 maggio 1981 nella causa 112/81. Essa ha quindi rinunciato al primo, al secondo ed al quarto mezzo del ricorso. Per quanto riguarda il terzo mezzo, relativo al principio della tutela dell'affidamento, essa ha sottolineato che intende tener ferma unicamente la censura di trasgressione del suddetto principio, in quanto la Commissione non ha tenuto fede alle proprie dichiarazioni di attenersi rigorosamente al regolamento n. 687/79 e di autorizzare solo l'importazione delle merci che erano già avviate verso la Comunità quando fu adottata la misura di salvaguardia. Per quanto riguarda il quinto mezzo, relativo alla trasgressione del principio di non discriminazione, essa ha ammesso che tale trasgressione non sussiste quando si esentano dall'applicazione di una misura di salvaguardia merci già avviate verso la Comunità, ma ha ribadito che in realtà la Commissione ha autorizzato l'importazione di merci che non si trovavano in quella situazione.

A proposito dell'asserita violazione del principio di non discriminazione, la Commissione ha osservato che le partite di mele imbarcate dopo l'adozione della misura di salvaguardia sono state dapprima bloccate nei depositi della dogana e che la loro importazione è stata autorizzata solo quando si è constatato che una parte delle mele già importate doveva essere riesportata dalla Comunità. Essa ha aggiunto che l'esiguo quantitativo supplementare per cui era diventata ammissibile l'importazione non si poteva ragionevolmente ripartire tra molteplici ditte e che la preferenza logicamente concessa, in tale situazione, alla merce che già si trovava in un porto comunitario non costituiva discriminazione alcuna.

La Commissione ha del pari contestato di aver violato il principio della tutela dell'affidamento, posto che non poteva sapere in anticipo se, a causa di eventuali riesportazioni, si sarebbe potuto procedere ad ulteriori importazioni.

La Dürbeck ha inoltre dedotto un nuovo mezzo, basato sul fondamentale principio della tutela del diritto di proprietà,

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 21 gennaio 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 21 gennaio 1981, la ditta Anton Dürbeck (in prosieguo: Dürbeck), con sede in Francoforte sul Meno, ha proposto un ricorso ai sensi dell'art. 215, n. 2, del Trattato CEE, diretto ad ottenere il risarcimento dei danni presenti o futuri, subiti a causa delle misure di salvaguardia all'importazione di mele da tavola originarie del Cile, adottate col regolamento della Commissione 5 aprile 1979, n. 687 (GU n. L 86, pag. 18), modificato dai regolamento della Commissione 23 aprile 1979, n. 797 (GU n. L 101, pag. 7) e 12 giugno 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13).

2 A sostegno del ricorso, la Dürbeck ha dedotto che il regolamento n. 687/79, che stabiliva le misure di salvaguardia, nonché i regolamenti modificativi nn. 797/79 e 1152/79, poiché non contenevano una disciplina transitoria di cui avrebbe potuto fruire soprattutto la ricorrente, erano illegittimi per i seguenti motivi:

— mancanza di fondamento giuridico per concludere accordi di autolimitazione;

— trasgressione del combinato disposto dell'art. 29 del regolamento n. 1035/72, e degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento n. 2707/72;

— trasgressione del principio del rispetto del legittimo affidamento;

— trasgressione del combinato disposto dell'art. 37 del regolamento n. 1035/72 e degli artt. 39 e 110 del Trattato CEE;

— trasgressione del principio generale di non discriminazione.

3 Il 5 maggio 1981, pronunziandosi sulla questione pregiudiziale sottopostale dallo Hessisches Finanzgericht nella causa 112/80 e vertente sulla validità dei suddetti regolamenti, la Corte ha dichiarato che «l'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 687/79, 797/79 e 1152/79».

4 All'udienza del 19 novembre 1981, la Dürbeck ha dichiarato che, considerata la sentenza della Corte nella causa 112/80, rinunciava ad insistere sull'invalidità dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79 nell'ambito della causa 11/81. Essa ha tuttavia tenuta ferma la domanda di risarcimento dei danni, sostenendo che una parte dei mezzi proposti nel ricorso, soprattutto quelli riguardanti la trasgressione dei principi di non discriminazione e di tutela del legittimo affidamento, potevano invocarsi anche senza contestare la validità dei suddetti regolamenti. Essa ha inoltre dedotto un nuovo mezzo riguardante la possibilità di far valere la responsabilità della Comunità per atti legittimi.

5 Ciò premesso, si tratta anzitutto di accertare se i mezzi che la ricorrente intende tener fermi corrispondano effettivamente ai mezzi dedotti nell'atto introduttivo ovvero si tratti in realtà di nuovi mezzi proposti in corso di causa, la cui ammissibilità è subordinata alle condizioni di cui all'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura. Bisogna inoltre sottolineare che qualunque mezzo che si risolva nel contestare la validità dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79 per motivi identici a quelli che la Corte ha già trattato e disatteso nella sentenza 5 maggio 1981, va respinto.

Sulla trasgressione del principio di non-discriminazione

6 La ricorrente sostiene che la constatazione, contenuta nei punti da 52 a 54 della motivazione della sentenza 5 maggio 1981, secondo cui i regolamenti nn. 797/79 e 1152/79 miravano unicamente ad adeguare l'applicazione delle misure di salvaguardia alle merci che erano già «avviate» verso la Comunità, ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72, si basa parzialmente su un errore di fatto, poiché è noto infatti che la merce la cui importazione era autorizzata a norma del regolamento n. 1152/79, è stata avviata verso la Comunità solo dopo il 12 aprile 1979, data in cui, a norma del regolamento n. 797/79, le mele da tavola dovevano aver lasciato un porto cileno.

7 In proposito la Dürbeck sottolinea che, con telex 10 aprile 1979, essa aveva chiesto che la Commissione la autorizzasse ad importare, entro il 10 o il 15 maggio 1979, circa 2 000 tonnellate di mele da tavola cilene già pronte per l'imbarco, e che la Commissione le aveva dato, alla stessa data, una risposta

negativa, precisando che i prodotti cui si riferiva il telex non potevano essere considerati come merci avviate verso la Comunità.

8 Il mezzo sopra menzionato è stato proposto nell'atto introduttivo ed è perciò ammissibile. Inoltre, anche se si risolve in sostanza nel contestare il regolamento n. 1152/79 in quanto discriminatorio, esso si basa su un aspetto che non è stato preso in considerazione nella causa 112/80. Si deve quindi esaminare tale mezzo nell'ambito della presente causa.

9 La Commissione ha osservato, con ragione, che il trattamento riservato alla Dürbeck non è discriminatorio. Essa ha precisato all'udienza che le partite di mele originarie del Cile imbarcate dopo il 12 aprile 1979 erano state dapprima bloccate nei depositi della dogana di uno Stato membro e che la loro importazione era stata poi autorizzata unicamente in base a considerazioni oggettive ed indipendenti dall'identità delle ditte interessate, dopo che si era constatato che una parte delle mele già importate stava per essere riesportata dalla Comunità. Il piccolo quantitativo supplementare di mele la cui importazione era divenuta possibile non avrebbe ragionevolmente potuto essere ripartito tra numerose ditte, e si era pertanto ritenuto logico dare la preferenza alla merce che era già arrivata in un porto comunitario.

10 La soluzione adottata dalla Commissione non travalica i limiti del potere discrezionale di cui essa dispone per svolgere i compiti affidatile dal regolamento del Consiglio n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli.

11 Considerate queste circostanze, non si può ritenere discriminatorio il regolamento n. 1152/79. Il mezzo va pertanto respinto.

Sulla violazione del principio del legittimo affidamento

12 La Dürbeck sostiene che la Commissione ha trasgredito il principio del legittimo affidamento omettendo di informarla della possibilità d'importare ancora una certa quantità di mele, nel caso in cui si fosse constatato successivamente che delle partite di mele già importate non erano destinate al mercato comunitario.

13 Tale mezzo non corrisponde a quello proposto nell'atto introduttivo, il quale mirava a dimostrare che la Commissione aveva trasgredito il legittimo affidamento della ricorrente con la stessa adozione di misure di salvaguardia, e deve quindi considerarsi un mezzo nuovo.

14 L'art. 42, § 2, del regolamento di procedura della Corte stabilisce che «la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa è vietata a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante la fase scritta». Nella fattispecie, la ricorrente non invoca nessun nuovo elemento di fatto o diritto ai sensi della suddetta disposizione. Il mezzo in questione è quindi inammissibile.

Sulla responsabilità che può addossarsi alla Commissione per il fatto di aver adottato misure legittime

15 Si deve osservare che questo mezzo è stato dedotto solo nella fase orale e che quindi è un mezzo nuovo, fondato sulla sentenza della Corte 5 maggio 1981.

16 La sentenza della Corte in causa 112/80 non può tuttavia considerarsi un elemento che permetta la deduzione di questo nuovo mezzo a norma dell'art. 42, § 2, sopramenzionato.

17 Il fatto nuovo, per poter giustificare la deduzione di un mezzo nuovo in corso di causa, non doveva infatti esistere o non doveva essere noto al ricorrente al momento della presentazione del ricorso. Orbene, poiché gli atti delle istituzioni comunitarie godono di una presunzione di validità fintantoché la Corte non dichiari eventualmente che sono incompatibili con i Trattati che istituiscono le Comunità, la sentenza pronunziata dalla Corte nella causa 112/80 ha unicamente confermato una situazione giuridica di cui la ricorrente era a conoscenza nel momento in cui ha proposto il ricorso.

18 Stando così le cose, la Dürbeck poteva premunirsi solo deducendo nel ricorso stesso, in via subordinata, i mezzi che riteneva di poter proporre anche nel caso in cui gli atti impugnati fossero stati dichiarati legittimi.

19 Anche questo mezzo deve quindi dichiararsi inammissibile.

Sulle spese

20 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Nella fattispecie, la ricorrente è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto per quanto riguarda il mezzo relativo alla violazione del principio di non discriminazione.

2° Il ricorso è irricevibile per quanto riguarda gli altri mezzi sollevati dalla ricorrente.

3° La ricorrente è condannata alle spese.

Bosco O'Keeffe Koopmans

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° aprile 1982.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Prima Sezione

G. Bosco