CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER
presentate il 28 aprile 1998 *

A — Introduzione

1. Il presente procedimento verte su un'impugnazione proposta avverso una sentenza del Tribunale di primo grado [1]. Si tratta sostanzialmente di stabilire se sia lecito adottare misure di salvaguardia contro l'importazione nella Comunità di riso dai paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: i «PTOM»). Tale possibilità è prevista nella decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea [2] (in prosieguo: la «decisione PTOM»).

2. La Commissione ha fatto ricorso a questa possibilità in due decisioni nel 1993. Le ricorrenti nel procedimento principale (in prosieguo: le «ricorrenti») chiedono l'annullamento di tali decisioni e la condanna della Commissione al risarcimento del danno subìto. Secondo loro, le suddette decisioni sono prive di fondamento giuridico, oltre ad essere in contrasto con gli obiettivi dell'associazione.

3. Nella parte quarta, intitolata «Associazione dei paesi e territori d'oltremare», il Trattato CE prevede per i PTOM uno statuto particolare (artt. 131-136 bis del Trattato). Già nel preambolo del Trattato si cita la promozione dello sviluppo dei PTOM, che nell'art. 3, lett. r), del Trattato viene annoverata tra le azioni della Comunità. L'art. 132 del Trattato CE recita:

«L'associazione persegue gli obiettivi seguenti:

1. Gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù del presente Trattato».

Per tale regime si intende in definitiva la libera circolazione delle merci.

4. Ai sensi dell'art. 136 del Trattato CE viene allegata al Trattato stesso una convenzione di applicazione per l'attuazione di tali disposizioni per un primo periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso Trattato. Per il periodo seguente, ai sensi del-

* Lingua originale: il tedesco.

1 — Sentenza 14 settembre 1995, cause riunite T-480/93 e T-483/93, Antillean Rice Mills e a. (Racc. pag. II-2305).

2 — GU L 263, pag. 1.

l'art. 136, secondo comma, del Trattato, il Consiglio, «movendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel (...) trattato», stabilisce nuove disposizioni di attuazione. A partire dal 1964, in virtù di questa disposizione, il Consiglio ha già adottato sei decisioni, e da ultimo la citata decisione PTOM del 25 luglio 1991, che contrariamente alle altre decisioni ha validità per dieci anni, anziché cinque.

5. Con questa decisione per la prima volta trova piena realizzazione il principio sancito dal Trattato secondo cui gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra di loro in virtù del Trattato. Questo significa che dal 1991 è possibile esportare verso la Comunità tutti i prodotti in esenzione da dazi doganali e senza restrizioni quantitative — pertanto anche tutti i prodotti agricoli che soddisfano le condizioni della decisione PTOM.

6. Con la liberalizzazione degli scambi con i PTOM possono però sorgere problemi nelle operazioni commerciali, in particolare per i prodotti agricoli che rientrano in un'organizzazione comune del mercato con un meccanismo di intervento e di fissazione di prezzi uniformi. Queste conseguenze si aggravano se si aggiungono ulteriori concessioni a paesi terzi. Quando tali prodotti (per esempio il riso) provenienti da uno Stato ACP o da un paese terzo vengono lavorati o trasformati in un PTOM, possono essere importati nella Comunità senza dazi, sebbene il loro prezzo venga stabilito sulla base del prezzo del mercato mondiale. Nel caso in cui si tema che l'importazione generi delle distorsioni, l'importazione dai PTOM può subire limitazioni ai sensi dell'art. 109 della decisione PTOM, fatto che tuttavia può a sua volta contrastare gli obiettivi di sviluppo dei PTOM.

L'art. 109 della decisione PTOM recita:

«1. Qualora l'applicazione della presente decisione [3] comporti turbative gravi in un settore dell'attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero, ovvero sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore dell'attività della Comunità o di una sua regione, la Comunità può, secondo la procedura di cui all'allegato IV, prendere le necessarie misure di salvaguardia o a ciò autorizzare lo Stato membro interessato».

B — Fatti

7. Le ricorrenti sono tre imprese che svolgono la loro attività nelle Antille olandesi nel settore della lavorazione e commercializza-

3 — Nella versione tedesca si fa riferimento al «presente capitolo» (Capitolo 1: Obiettivi e principi della cooperazione).

zione del riso, utilizzando riso proveniente dal Surinam e dalla Guyana.

8. L'oggetto della controversia dinanzi al Tribunale di primo grado erano le misure di salvaguardia adottate dalla Commissione sulla base dell'art. 109 della decisione PTOM.

9. In una prima decisione 25 febbraio 1993, «che istituisce misure di salvaguardia nel settore del riso originario delle Antille olandesi» [4], la Commissione aveva stabilito:

«Articolo 1

1. L'immissione in libera pratica nella Comunità di riso semilavorato di cui ai codici NC da 1006 30 21 a 1006 30 48 originario delle Antille olandesi in esenzione dai dazi all'importazione è subordinata alla condizione che il valore in dogana non sia inferiore a un prezzo minimo pari al 120% del prelievo applicabile a questo prodotto in conformità del regolamento (CEE) n. 1418/76 del Consiglio [5].

2. Il prezzo minimo di cui al paragrafo 1 non può essere inferiore a un prezzo base pari a 546 ECU/t. A decorrere dal 1 marzo 1993 il prezzo base viene aumentato mensilmente di 3,5 ECU/t.

3. (...)

(...)

Articolo 5

Gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».

10. Il prezzo minimo era stato aumentato con una seconda decisione 13 aprile 1993 [6] in ragione della situazione di mercato che era

4 — Decisione della Commissione 25 febbraio 1993, 93/127/CEE, che istituisce misure di salvaguardia nel settore del riso originario delle Antille olandesi (GU L 50, pag. 27).

5 — Regolamento 21 giugno 1976, relativo all'organizzazione comune del mercato del riso (GU L 166, pag. 1).

6 — Decisione della Commissione 13 aprile 1993, 93/211/CEE, recante modifica della decisione 93/127/CEE che istituisce misure di salvaguardia nel settore del riso originario delle Antille olandesi (GU L 90, pag. 36).

migliorata. Da quel momento il valore in dogana non poteva essere inferiore ad un prezzo minimo di 550 ECU/t.

11. In origine, nel maggio 1993, sei imprese proponevano ricorso alla Corte contro entrambe le decisioni della Commissione. Esse chiedevano l'annullamento di entrambe le decisioni, oltre alla condanna della Comunità al risarcimento del danno subìto. Con ordinanza la Corte rimetteva il ricorso al Tribunale di primo grado. La richiesta della Repubblica francese e della Repubblica italiana di intervenire a sostegno della Commissione veniva accolta.

12. Con sentenza 14 settembre 1995 [7] il Tribunale di primo grado dichiarava nullo l'art. 1, n. 1, della prima decisione della Commissione. Per il resto, il ricorso veniva respinto.

13. Ad avviso del Tribunale, «riservando al riso ACP e al riso americano, sul mercato comunitario, una situazione concorrenziale più vantaggiosa di quella del riso antillano, l'art. 1, n. 1, della decisione 25 febbraio 1993 va oltre quanto era strettamente necessario per porre rimedio alle difficoltà provocate, quanto alla commercializzazione del riso comunitario, dall'importazione del riso delle Antille» [8].

7 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1).
8 — Punto 143.

14. Il 13 dicembre 1995 tre delle sei imprese ricorrenti originarie hanno proposto l'impugnazione avverso detta sentenza, chiedendo alla Corte:

1. di annullare la sentenza impugnata nella parte in cui i ricorsi delle ricorrenti non sono stati totalmente accolti;

2. di accogliere in toto i ricorsi delle ricorrenti già presentati al Tribunale, e in particolare:

2.1. di dichiarare l'annullamento totale della decisione della Commissione 25 febbraio 1993, 93/127/CEE, che istituisce misure di salvaguardia nel settore del riso originario delle Antille olandesi, e della decisione della Commissione 13 aprile 1993, 93/211/CEE, recante modifica della decisione 93/127/CEE che istituisce misure di salvaguardia nel settore del riso originario delle Antille olandesi;

2.2. di condannare la Comunità al risarcimento del danno subìto dalle ricorrenti a seguito delle citate decisioni;

2.3. di condannare la Commissione alle spese dei procedimenti d'impugnazione e di primo grado;

3. le ricorrenti chiedono, in via principale, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto della Corte, che questa statuisca definitivamente sulla controversia o, in subordine, che rinvii la causa al Tribunale affinché sia decisa da quest'ultimo.

La Commissione chiede:

— di rigettare l'impugnazione;

— di condannare le ricorrenti alle spese processuali.

Il Consiglio chiede:

— di rigettare l'impugnazione e in subordine di respingere il primo motivo;

— di condannare le ricorrenti alle spese processuali.

La Repubblica italiana chiede:

— di annullare la sentenza del Tribunale di primo grado nella parte in cui ha rigettato l'eccezione di irricevibilità dei ricorsi proposti e, conseguentemente, di accogliere l'eccezione;

— in subordine, di rigettare in toto l'impugnazione;

— di condannare le ricorrenti alle spese.

La Repubblica francese, la cui memoria è stata dichiarata irricevibile per decorrenza dei termini, all'udienza ha aderito in sostanza alle conclusioni della Commissione.

C — Ricevibilità

15. La Repubblica italiana, in quanto interveniente, solleva l'eccezione di irricevibilità, già dedotta dinanzi al Tribunale di primo grado, adducendo che le ricorrenti non sono

direttamente e individualmente interessate dal provvedimento.

16. Le ricorrenti confermano l'interpretazione del Tribunale, che aveva dichiarato la ricevibilità dei ricorsi, e inoltre sostengono che la Repubblica italiana, come interveniente, non può assolutamente far valere l'obiezione dell'irricevibilità, poiché la parte al cui sostegno essa interviene non aveva sollevato questa eccezione.

17. Se un soggetto — come in questo caso le ricorrenti — non è destinatario di una decisione, può sostenere che questa lo riguarda individualmente «soltanto qualora il provvedimento lo tocchi a causa di determinate qualità personali o particolari atte a distinguerlo dalla generalità e lo identifichi alla stessa stregua dei destinatari» [9]. Le ricorrenti avrebbero quindi dovuto distinguersi dalla generalità delle persone del pari interessate dalle decisioni impugnate e non essere toccate solo nella loro obiettiva qualità di operatori economici nel settore della lavorazione e commercializzazione del riso allo stesso modo di qualsiasi altro operatore economico attivo in questo settore.

18. Il giudice di primo grado, per la soluzione della suddetta questione, ha fatto un parallelo con la sentenza Piraiki-Patraiki [10]. In tale causa la Corte ha stabilito, sulla base dell'art. 130, n. 3, dell'Atto di adesione della Repubblica ellenica, che la Commissione, prima di introdurre misure di salvaguardia, deve informarsi, nei limiti in cui le circostanze della fattispecie non vi si oppongono, sulle ripercussioni negative che la sua decisione potrebbe provocare sull'economia dello Stato membro in questione nonché nei confronti delle imprese interessate [11]. Pertanto queste ultime sono state considerate come individualmente interessate. Sulla base dell'analoga formulazione il giudice di primo grado ha dedotto il medesimo obbligo dall'art. 109, n. 2, della decisione PTOM [12]. Il parallelo è corretto sul piano giuridico, poiché le disposizioni si equivalgono, come ha sostenuto il Tribunale, non solo in ragione dell'analogia dei termini, ma anche perché perseguono lo stesso scopo, cioè quello di definire l'intensità delle misure di salvaguardia [13].

19. Neanche la sentenza Buralux osta a quanto sopra considerato [14]. Invero — come ha sostenuto la Repubblica italiana — nella sentenza Buralux l'argomento dell'interesse individuale è stato respinto anche perché non si trattava come nella sentenza Piraiki-Patraiki di una decisione indirizzata ad *un solo* Stato membro, bensì di un regolamento diretto a *tutti* gli Stati membri. Del pari nel caso in

9 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann & Co. (Racc. pag. 211, in particolare pag. 238).

10 — Sentenza 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki (Racc. pag. 207).

11 — Sentenza Piraiki-Patraiki (citata alla nota 10, punto 28).

12 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1, punti 68 e 70).

13 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1, punto 70).

14 — Sentenza 15 febbraio 1996, causa C-209/94 P, Buralux (Racc. pag. I-615).

esame le decisioni erano destinate a tutti gli Stati membri.

20. Il giudice di primo grado ha tuttavia giustamente osservato che non rileva il numero di Stati membri nei quali si applicano le misure di salvaguardia [15].

21. È vero che l'art. 173, quarto comma, del Trattato CE reca l'inciso «(...) una decisione presa nei confronti di altre persone»; la misura della tutela giuridica del singolo non può però dipendere dal fatto che il provvedimento impugnato sia rivolto ad uno o più Stati membri. Il fattore decisivo è unicamente che l'interessato sia distinto in modo individuabile e specifico dalla generalità di tutti gli interessati. Lo scopo dell'art. 173, quarto comma, del Trattato CE non è infatti di dare la possibilità di agire contro un atto avente efficacia giuridica a tutti i soggetti in qualche modo interessati, bensì solo a coloro che hanno un interesse legittimo. Determinante è quindi, come ha sostenuto il Tribunale, la «tutela di cui fruiscono, in forza del diritto comunitario, il paese o il territorio interessato, nonché le imprese interessate» [16], nei confronti dei quali la misura di salvaguardia viene adottata.

22. A questo proposito si deve del pari osservare che la causa Buralux riguardava un regolamento che — come ha affermato la Corte — aveva come solo fine di fissare l'ambito entro il quale gli Stati membri potevano introdurre restrizioni. Pertanto la Corte ha concluso che gli effetti giuridici che la disposizione in oggetto poteva produrre riguardavano categorie di persone considerate in maniera generale ed astratta [17]. Per contro nel caso di specie si tratta di una misura chiaramente definita — la fissazione di un prezzo minimo, esclusivamente per il riso proveniente dalle Antille olandesi — per cui le categorie di persone interessate non sono definite soltanto in maniera generale ed astratta. Inoltre queste decisioni sono sì destinate a tutti gli Stati membri, ma riguardano solo riso originario delle Antille olandesi.

23. Ne deriva che il Tribunale di primo grado poteva trasporre la sentenza Piraiki-Patraiki al presente caso, anche se le decisioni erano rivolte a tutti gli Stati membri.

24. In merito alla questione se le ricorrenti siano imprese che hanno un interesse legittimo, il Tribunale di primo grado ha accertato che perlomeno due ricorrenti (Ter Beek e ERB) avevano carichi di riso già avviati verso la Comunità nel momento in cui veniva adottata la prima decisione [18]. Alla Corte non

15 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1, punto 77).

16 — V. nota 15.

17 — Sentenza Buralux e a. (citata alla nota 14), punto 26.

18 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1, punto 75).

compete entrare nel merito di questa osservazione, poiché si tratta di un accertamento di fatto [19].

25. Il Tribunale rileva che la Commissione, la quale implicitamente, ai sensi dell'art. 109 della decisione PTOM, doveva valutare gli effetti negativi della sua decisione, conosceva la situazione di entrambe le imprese nel momento in cui veniva adottata la decisione [20]. Pertanto il giudice di primo grado ha giustamente ammesso che le due imprese erano individualmente interessate, poiché esse avevano una posizione distinta rispetto ad altri interessati. Non occorre più esaminare se anche le altre ricorrenti fossero individualmente interessate, in quanto si tratta di un unico ricorso [21].

26. Il giudice di primo grado ha quindi giustamente dichiarato la ricevibilità del ricorso. Pertanto non occorre esaminare la questione se le intervenienti possano far valere l'eccezione di irricevibilità anche quando presumibilmente la parte al cui sostegno si interviene non ha sollevato tale eccezione. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, la Repubblica italiana avrebbe potuto eccepire in ogni caso l'irricevibilità [22].

19 — Art. 51, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia.

20 — V. nota 18.

21 — Sentenza 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a. (Racc. pag. I-1125, punto 31), e sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 79.

22 — Sentenza 22 dicembre 1993, causa C-244/91 P, Pincherle (Racc. pag. I-6965, punto 16); ordinanza 14 febbraio 1996, causa C-245/95 P, NTN Corporation (Racc. pag. I-533, punto 7); v. inoltre art. 49, secondo e terzo comma, dello Statuto CE della Corte.

D — Nel merito

27. A fondamento dell'impugnazione, le ricorrenti deducono in tutto sei motivi. Essi riguardano una violazione o applicazione errata della parte quarta del Trattato relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare ovvero una violazione della decisione PTOM da parte del Tribunale di primo grado. Secondo le ricorrenti, il Consiglio non avrebbe dovuto prevedere nella sua decisione alcuna clausola generale di salvaguardia. Inoltre, anche nella seconda decisione la Commissione ha oltrepassato la misura che era strettamente necessaria. Infine le ricorrenti fanno valere che il Tribunale di primo grado a torto ha escluso la responsabilità della Comunità.

Primo motivo

Argomenti delle parti

28. Con questo motivo le ricorrenti impugnano la sentenza del Tribunale nella parte in cui essa ha stabilito che il Consiglio, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, del Trattato, era legittimato a prevedere nella decisione PTOM clausole di salvaguardia che consentivano di imporre restrizioni alla libera importazione di prodotti agricoli originari dei PTOM.

29. Le ricorrenti ritengono che il Tribunale di primo grado a torto ha affermato che l'art. 109 della decisione PTOM completa un regime che per la prima volta ha ammesso il libero accesso di prodotti agricoli nella Comunità. L'art. 109 prolunga piuttosto la valenza delle clausole generali di salvaguardia, che erano già state oggetto di precedenti decisioni del Consiglio con gli stessi obiettivi e nello stesso ambito. La conclusione del Tribunale si fonda pertanto su una visione errata della genesi dell'art. 109 della decisione PTOM.

30. Inoltre la sentenza del Tribunale di primo grado si basa su una concezione errata delle competenze ai sensi dell'art. 136, secondo comma, del Trattato. In essa si afferma che il Consiglio «deliberando all'unanimità, stabilisce, movendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel (...) Trattato, le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo». Secondo le ricorrenti, il Tribunale di primo grado non ha sufficientemente motivato perché queste disposizioni si riferiscono *a tutti i principi iscritti nel Trattato*. Questa interpretazione non è convincente. Si deve piuttosto supporre che con ciò si intendano solo *i principi della parte quarta del Trattato*, che disciplina l'associazione dei paesi e territori d'oltremare. Le ricorrenti giustificano tale affermazione con il fatto che nei 'considerando' della decisione del Consiglio si fa riferimento solo a principi della parte quarta del Trattato.

31. Anche se l'art. 136, secondo comma, del Trattato facesse riferimento a tutti i principi iscritti nel Trattato, il Consiglio, nell'interesse della politica agricola comune, non può tuttavia prescindere, in una decisione ai sensi dell'art. 136, secondo comma, del Trattato, dal principio della libera circolazione delle merci tra la Comunità e i PTOM. Altrimenti, violerebbe l'art 132, n. 1, e l'art. 133, n. 1, del Trattato. Il Consiglio potrebbe derogare agli obblighi cui è tenuto solo se l'art. 136, secondo comma, del Trattato lo legittimasse espressamente, cosa che non accade. Norme che violano le citate disposizioni della parte quarta del Trattato possono quindi essere introdotte solo attraverso una modifica del Trattato stesso.

32. A conferma di questa interpretazione le ricorrenti rinviano al «protocollo relativo all'importazione nella Comunità europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi» e al «protocollo relativo al regime particolare applicabile alla Groenlandia». Da questi si desume che provvedimenti derogatori alla parte quarta non possono basarsi solo sull'art. 136, secondo comma, del Trattato.

33. Un'ulteriore censura delle ricorrenti riguarda il fatto che il Tribunale di primo grado non si è interessato agli effetti diretti dei già citati artt. 132, n. 1, e 133, n. 1, del Trattato.

34. Le ricorrenti sostengono che non era necessario avvalersi dell'art. 109 della decisione PTOM, poiché al suo posto sussiste-

vano sufficienti altre opportunità per intervenire nel regolare le relazioni tra i PTOM e la Comunità. Le ricorrenti rinviano in merito alle organizzazioni comuni di mercato e agli artt. 36 e 115 del Trattato.

35. La Commissione ritiene che le ricorrenti interpretino erratamente la sentenza del Tribunale. Per quanto concerne le relazioni tra la Comunità e i PTOM, la Commissione non nega che esse siano di natura particolare, tali da non poter essere paragonate a quelle tra la Comunità e gli altri paesi associati. Tuttavia non esiste tra loro alcun mercato interno. Lo scopo dell'associazione non è neanche — come sostenuto dalle ricorrenti — di privilegiare i PTOM, bensì semplicemente di promuovere il loro sviluppo. Essi non hanno quindi lo status giuridico di Stati membri.

36. Secondo la Commissione, il Consiglio deve attenersi, in virtù dell'art. 136, secondo comma, del Trattato, a tutti i principi richiamati nel Trattato. Tale obbligo si desume dal testo.

37. Per quanto riguarda gli artt. 132 e 133 del Trattato, questi non possono essere interpretati nel senso che escludano una clausola di salvaguardia, che limita le importazioni solo in via eccezionale, parziale e temporanea.

38. La Commissione e il Consiglio rinviano inoltre all'ampio potere discrezionale del Consiglio nell'ambito dell'art. 136, secondo comma, del Trattato. La Corte deve perciò limitarsi a verificare se le misure adottate dal Consiglio fossero palesemente inadatte a raggiungere lo scopo prefisso. Entrambi sostengono che nella fattispecie il Consiglio non ha oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale. Il Consiglio ritiene al contrario che lo stesso art. 136, secondo comma, del Trattato rappresenti la base giuridica per una limitazione della libera circolazione delle merci.

39. Con riferimento agli artt. 132 e 133 del Trattato, il Consiglio sostiene inoltre che, poiché l'efficacia diretta di tali disposizioni non era stata oggetto di discussione nel procedimento di primo grado, essa non può essere esaminata neanche in questa sede.

40. L'art. 115 del Trattato cui fanno riferimento le ricorrenti quale possibilità di disciplinare la materia non è qui applicabile, poiché esso si riferisce alla politica commerciale comune e non all'associazione dei PTOM.

41. Quanto al «protocollo concernente il regime particolare applicabile alla Groenlandia», la Commissione fa valere che il regime particolare ivi previsto riguarda l'art. 136 bis del Trattato. Non ne consegue però che una limitazione della libera circolazione delle merci tra i PTOM e la Comunità deve in ogni caso essere prevista *nel Trattato stesso*. Si tratta di una decisione che rientra piuttosto nell'am-

bito del potere discrezionale del Consiglio sulla base dell'art. 136 del Trattato.

42. In merito al «protocollo relativo all'importazione nella Comunità Europea di prodotti del petrolio raffinati nelle Antille olandesi», il Consiglio nota che esso risale al 1962. La prima decisione PTOM è stata adottata solo nel 1964. In quel momento la ratifica del protocollo era già a un punto così avanzato che si è mantenuta più o meno automaticamente la struttura giuridica considerata necessaria nel 1962.

Il mio punto di vista

43. Le ricorrenti contestano sostanzialmente la clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 109 della decisione PTOM, che a sua volta si basa sull'art. 136 del Trattato. In merito all'argomento delle ricorrenti, secondo cui il Tribunale di primo grado a torto ha considerato che l'art. 109 ha introdotto per la prima volta una clausola di salvaguardia, per motivi di politica agricola comune, si deve ribattere che ciò non si evince dal testo della sentenza. Al punto 94 il Tribunale dichiara che già nella decisione di attuazione del 1970 era contenuta una clausola di salvaguardia. Esso prosegue affermando che l'importazione di prodotti agricoli dai PTOM è sempre stata sottoposta ad un regime particolare e solo con l'adozione della decisione PTOM del 1991 era stata equiparata agli altri prodotti. Il Tribunale rileva inoltre: «Con la decisione PTOM si è compiuto un passo importante, sancendo per la prima volta il principio del libero accesso alla Comunità per i prodotti agricoli originari dei PTOM, anche se tale accesso veniva subordinato, necessariamente altresì per la prima volta, ad una clausola generale di salvaguardia (...)».

44. Da quanto precede risulta molto chiaramente che secondo il Tribunale di primo grado la clausola generale di salvaguardia già esistente in precedenza è stata applicata per la prima volta ai prodotti agricoli, dopo che questi sono stati equiparati agli altri prodotti. Non è evidente — come invece sostengono le ricorrenti — che l'art. 109 della decisione PTOM abbia introdotto per la prima volta una clausola di salvaguardia, e cioè in concomitanza con l'estensione della normativa ai prodotti agricoli.

45. Secondo le ricorrenti non è ammissibile una clausola generale di salvaguardia ai sensi dell'art. 132, n. 1. In realtà questo sarebbe il caso se la libera circolazione delle merci, così come si applica tra gli Stati membri, fosse applicata senza limitazioni anche agli scambi con i PTOM. L'applicazione dello stesso regime, prevista nell'art. 132, n. 1, relativamente agli scambi commerciali con i PTOM, non costituisce però — come si ricava dalla formulazione introduttiva dell'art. 132 [23] —

23 — Questa recita: «L'associazione persegue gli obiettivi seguenti: (...)».

uno stato di fatto, bensì semplicemente un obiettivo perseguito dall'associazione.

46. A questo proposito si deve rinviare alla sentenza Road Air [24], in cui la Corte ha statuito: «L'associazione dei PTOM dev'essere realizzata secondo un processo dinamico e graduale che può richiedere l'adozione di più disposizioni per realizzare l'insieme degli scopi enunciati all'art. 132 del Trattato, tenendo conto delle realizzazioni acquisite grazie alle precedenti decisioni del Consiglio» [25]. Ne consegue che il principio della libera circolazione delle merci tra la Comunità e i PTOM non è applicabile sulla scorta dell'art. 132 del Trattato. Questo articolo menziona la libera circolazione delle merci solo come un obiettivo che può essere raggiunto, eventualmente con l'adozione di più disposizioni.

47. Da ciò si può inoltre concludere che i PTOM sono paesi e territori associati in rapporti particolari con la Comunità, che però non appartengono direttamente alla Comunità europea. In tal senso ha deciso il Tribunale di primo grado nella sentenza qui impugnata, il quale osserva che: «Ne consegue che i PTOM, pur fruendo di uno statuto più favorevole di quello di altri paesi associati alla Comunità, non hanno tuttavia aderito a quest'ultima» [26]. Ciò significa che i PTOM non possono essere trattati peggio di altri paesi (associati), ma altra cosa sono i rapporti con la Comunità. Non si può pertanto supporre che ai sensi dell'art. 132 del Trattato CE la libera circolazione delle merci tra Comunità e PTOM si applichi già senza limitazioni.

48. Per questo motivo non si può aderire alla tesi delle ricorrenti, quando deducono dalla sentenza Road Air che l'art 136, secondo comma, del Trattato menziona solo i *principi della parte quarta del Trattato*. Nella sentenza Road Air la Corte ha sostenuto che, in considerazione degli scopi enunciati dall'art. 132, «si deve interpretare l'art. 136, secondo comma, nel senso che prevede non già un solo "nuovo periodo" per il quale il Consiglio ha il potere di adottare disposizioni necessarie per realizzare le *finalità dell'associazione* (...)» [27]. Da ciò le ricorrenti concludono che l'art. 136, secondo comma, del Trattato contempla esclusivamente gli *obiettivi della parte quarta del Trattato*.

49. Non si può condividere questa interpretazione. Sicuramente il Consiglio deve attenersi nelle sue decisioni, ai sensi dell'art. 136, secondo comma, del Trattato, agli obiettivi enunciati dall'art. 132 del Trattato, per i quali in genere vengono prese queste decisioni. A tale proposito il Consiglio deve tener conto delle realizzazioni acquisite e dei *principi del Trattato*. Dalla lettera dell'art. 136, secondo comma, del Trattato non risulta perché con ciò debbano essere intesi solo gli obiettivi dell'associazione e non i principi generali del Trattato.

24 — Sentenza 22 aprile 1997, causa C-310/95 (Racc. pag. I-2229).

25 — Sentenza Road Air (citata alla nota 24), punto 40.

26 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 91.

27 — Sentenza Road Air (citata alla nota 24), punto 41. Il corsivo è mio.

50. A sostegno del loro argomento le ricorrenti si riferiscono al terzo 'considerando' della decisione PTOM, che si riferisce esclusivamente ai principi della parte quarta del Trattato, e da ciò deducono che l'art. 136, secondo comma, — su cui si fonda la decisione — menziona solo i principi della parte quarta del Trattato. Non si può condividere tale opinione. Il terzo 'considerando' recita: «(...) dati i rapporti particolari tra la Comunità e gli PTOM, basati sulle disposizioni del trattato e in particolare sulla parte quarta, conviene migliorare le disposizioni (...)». Con ciò si fa riferimento solo in generale alle disposizioni del Trattato che disciplinano l'associazione e non si può concluderne che nell'ambito dell'associazione e delle relative decisioni del Consiglio non ci si debba attenere anche ad altri principi del Trattato — compresa quindi la politica agricola.

51. Un'indicazione potrebbe emergere dal tredicesimo 'considerando', nel quale si afferma che le diverse regolamentazioni adottate nel quadro del completamento del mercato interno non si applicano nei PTOM. A tale proposito il Consiglio ritiene semplicemente opportuno esaminare le modalità di una loro estensione parziale o totale ai PTOM. Un altro elemento a conferma del fatto che tra i PTOM e la Comunità non si applica una «normale» libera circolazione delle merci è rappresentato dal quarto 'considerando', dove si rileva che i PTOM, date le loro necessità di sviluppo e le esigenze della promozione del loro sviluppo industriale, possono introdurre regolamentazioni derogatorie a favore della popolazione o delle attività locali.

52. Ciò non può significare che ai PTOM debba essere garantito un vantaggio supplementare, poiché — come si evince dall'art. 131, n. 2, del Trattato — scopo dell'associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM, non però di favorirli.

53. Ne deriva che tra i PTOM e la Comunità non sussiste (ancora) alcuna illimitata circolazione delle merci, per cui nel quadro delle decisioni PTOM del Consiglio, ai sensi dell'art 136, secondo comma, del Trattato, nella graduale attuazione degli obiettivi si devono osservare anche i principi generali del Trattato — compresa quindi la politica agricola. In tale ambito si possono senz'altro introdurre limitazioni alla circolazione delle merci.

54. Se quindi si può considerare che l'art. 132, n. 1, del Trattato menzioni semplicemente gli scopi dell'associazione, la stessa efficacia diretta dell'art. 132, n. 1, addotta dalle ricorrenti, potrebbe concernere solo gli obblighi per la realizzazione degli obiettivi ivi indicati. In nessun caso si potrebbe concludere che si applica già la libera circolazione delle merci tra i PTOM e la Comunità.

55. Anche se venisse riconosciuta un'efficacia diretta, non si potrebbe escludere, in casi eccezionali, la possibilità di introdurre limitazioni e con esse una clausola di salvaguardia. Le ricorrenti stesse non escludono che deb-

bano sussistere possibilità di intervenire, quando fanno rinvio agli artt. 36 e 115 del Trattato e alle organizzazioni comuni di mercato.

56. Per quanto concerne il riferimento delle ricorrenti ai protocolli, dal fatto che in singoli casi siano stati redatti dei protocolli non si può trarre la conclusione che non sia lecita una clausola di salvaguardia nell'ambito dell'art. 136, secondo comma, del Trattato. Poiché tale clausola di salvaguardia, come si è sopra esposto, di per sé non viola, per il solo fatto di essere prevista, i principi della parte quarta del Trattato (infatti la libera circolazione delle merci non è ancora realizzata, bensì è un obiettivo dell'associazione), non deve essere attuata alcuna modifica del Trattato per prevedere una clausola di salvaguardia nei termini suddetti.

57. A questo proposito si deve inoltre segnalare che il Consiglio nella decisione PTOM ammette le misure di salvaguardia solo in un ambito ristretto. Infatti l'art. 109, n. 2, prevede:

«Nell'applicare il paragrafo 1, vanno scelte in via prioritaria le misure che turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità. La portata di queste non deve eccedere il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi».

Secondo motivo

Argomenti delle parti

58. Con questo motivo le ricorrenti impugnano la sentenza del Tribunale di primo grado nella parte in cui ha stabilito che la Commissione era legittimata a concludere che le difficoltà sopravvenute potevano pregiudicare il settore della coltura del riso Indica nella Comunità.

59. Esse fanno valere che il Tribunale avrebbe dovuto valutare se tra il calo del prezzo del riso comunitario e l'aumento delle importazioni del riso semilavorato delle Antille olandesi sussistesse un nesso di causalità, come richiesto dalla lettera dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM.

60. Il fatto che dovesse sussistere un siffatto nesso causale si ricava anche dalla prima decisione della Commissione, in cui essa ha cercato di dimostrare tale nesso.

61. Tuttavia le importazioni dalle Antille olandesi non hanno provocato alcun effetto negativo per il mercato comunitario, poiché esse hanno semplicemente sostituito le importazioni dal Surinam e dalla Guyana. In questo

senso il volume delle importazioni non è aumentato.

62. Infine le ricorrenti sottolineano che le considerazioni della Commissione in relazione al divario di prezzi ed al confronto dei prezzi da essa effettuato non potevano essere condivise.

65. Ad avviso delle ricorrenti queste considerazioni non si possono fondare solo sulla seconda condizione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, poiché la Commissione stessa ha fondato le sue decisioni sulla prima condizione.

Il mio punto di vista

63. La Commissione è, per contro, dell'opinione che dal testo dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM [28] si ricava chiaramente che il presupposto del nesso causale si riferisce solo alla prima condizione ivi citata (questa sussiste quando l'applicazione del capitolo — relativo agli obiettivi e principi della cooperazione — comporti turbative gravi per un settore dell'attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri oppure metta in pericolo la loro stabilità finanziaria con l'estero). Nel secondo caso — cioè quando sorgono difficoltà che rischiano di alterare un settore di attività della Comunità o di una sua regione — non è necessario siffatto nesso causale. Del resto la sua presenza è difficile da dimostrare, poiché il mercato può essere influenzato da molti fattori.

64. Ciononostante la Commissione non contesta il fatto che dovesse esserci un certo nesso tra le difficoltà economiche sorte e le importazioni. Il Tribunale ha però provato tale nesso necessario.

28 — V. il paragrafo 6.

66. Si deve concordare con la Commissione quando sostiene che dal testo dell'art. 109 della decisione PTOM relativo alla seconda condizione non emerge alcuna necessità in merito all'esistenza di un nesso di causalità. Il n. 1 cita due diverse condizioni che iniziano ogni volta con il termine «qualora». Solamente la prima di queste condizioni contiene l'espressione «Qualora *l'applicazione della presente decisione* (...)». Ne consegue che le difficoltà menzionate nella seconda condizione non devono necessariamente essere causate dall'applicazione della decisione.

67. D'altra parte si deve concordare con le ricorrenti quando sostengono che le misure di salvaguardia si rivelano totalmente inutili quando non sussiste alcun nesso tra le importazioni ed il prezzo dei prodotti comunitari. Sicuramente, grazie alle misure di salvaguardia deve essere possibile eliminare o diminuire le difficoltà esistenti. In caso contrario tali misure risulterebbero eccessive e sarebbero in contrasto con l'art. 109, n. 2, seconda frase, della decisione PTOM.

68. Il nesso deve quindi configurarsi in modo tale che una diminuzione delle importazioni possa avere in qualche modo ripercussioni sulla situazione dei prezzi nella Comunità. Questo non significa tuttavia che le difficoltà debbano essere riconducibili all'applicazione della decisione, cioè alle importazioni.

69. D'altra parte, il giudice di primo grado giustamente osserva che, nella sfera di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM, la Commissione gode di un ampio potere discrezionale non solo quanto all'esistenza delle condizioni che giustificano l'adozione di un provvedimento di salvaguardia, ma anche quanto al principio dell'adozione di un provvedimento del genere [29]. A questo proposito il giudice si basa sul testo dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM ai sensi del quale la Commissione «può» [30], esistendo determinate condizioni, adottare misure di salvaguardia o a ciò autorizzare lo Stato membro interessato. Il Tribunale prosegue osservando: «Tuttavia, la realizzazione di una di tali condizioni non impone alla Commissione di adottare una misura di salvaguardia, ma esige ch'essa statuisca in proposito» [31]. Il Consiglio ha pertanto conferito anche alla Commissione il potere discrezionale di cui esso dispone nella sfera di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM [32].

70. Del pari, nell'ambito dell'art. 155 del Trattato CE, la Corte ha deciso che il Consiglio può essere indotto, nell'ambito della politica agricola comune, ad attribuire alla Commissione ampie facoltà di valutazione e d'azione, poiché solo essa — la Commissione — è in condizione di seguire costantemente e attentamente l'andamento dei mercati agricoli e di agire con la necessaria tempestività. La Corte conclude da ciò — come anche dal contesto generale del Trattato — che nell'art. 155 del Trattato CE la nozione di attuazione da parte della Commissione delle norme stabilite dal Consiglio va interpretata in senso lato [33]. Anche per questo motivo si deve supporre che nel caso di specie spetti alla Commissione un ampio potere discrezionale, poiché per determinare un prezzo minimo è anche necessaria una valutazione dei mercati agricoli. Il Tribunale deve quindi limitarsi ad accertare se l'esercizio di potere da parte della Commissione non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere oppure se essa non abbia palesemente travalicato i limiti del proprio potere discrezionale [34].

71. Non risulta che il Tribunale sia incorso in errore in occasione di tale esame. Innanzi tutto esso ha verificato l'affermazione della Commissione, secondo la quale si era constatato un considerevole ribasso del prezzo del risone prodotto nella Comunità, il quale, come il riso semilavorato proveniente dalle Antille, può servire da materia prima ai produttori comunitari di riso lavorato. Il Tribunale conclude che le ricorrenti non sono riu-

29 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 122.

30 — Ibidem, punto 120.

31 — Ibidem, punto 121.

32 — Ordinanza del presidente del Tribunale di primo grado 15 luglio 1997, causa T-179/97 R, Governo delle Antille olandesi/Consiglio (Racc. pag. II-1297, punto 35).

33 — Sentenza 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda (Racc. pag. 1279, punti 10-14).

34 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 122.

scite a negare la realtà di tale ribasso [35]. Tale punto non va esaminato in questa sede in quanto si tratta di un accertamento di un fatto da parte del Tribunale. Inoltre, il Tribunale ha verificato se si potesse trarre argomenti da una riduzione del prezzo del risone Indica prodotto nella Comunità [36]. A fronte del contemporaneo rilevante aumento della cifra relativa alle importazioni dalle Antille, che secondo il Tribunale non è stata contestato [37], esso ha affermato che la Commissione poteva concludere, sulla base di questi dati, che erano sorte difficoltà che rischiavano di alterare il settore della coltivazione del riso Indica nella Comunità e che, quindi, potevano essere poste in atto misure di salvaguardia [38].

72. Inoltre, il Tribunale ha verificato se la Commissione, nel confronto dei prezzi da essa effettuato, avesse commesso un manifesto errore di valutazione. In questo contesto esso ha anche verificato in quale fase di produzione si dovessero comparare i prezzi. Le ricorrenti non potevano — secondo il Tribunale — mettere in dubbio i calcoli prospettati dalla Commissione, poiché esse si sono limitate ad affermare che i costi di trasformazione e i costi supplementari erano troppo elevati, senza provare il loro punto di vista [39]. Il Tribunale inoltre rileva che le ricorrenti non hanno negato che il riso proveniente dalle Antille era offerto ad un prezzo nettamente inferiore a quello a cui poteva essere offerto il riso comunitario nella fase di trasformazione considerata — cioè quella del riso semilavorato [40].

35 — Ibidem, punto 124.
36 — Ibidem, punto 126.
37 — Ibidem, punto 127.
38 — Ibidem, punto 128.
39 — Ibidem, punto 130.
40 — Ibidem, punto 129.

73. Il Tribunale è giunto pertanto alla conclusione che «la Commissione abbia constatato che fra il prezzo del riso comunitario e quello del riso antillano esisteva un notevole divario, il quale poteva aver causato il crollo del prezzo del riso comunitario tra il settembre 1992 e il gennaio 1993» [41]. Con ciò ha anche accertato la relazione esistente tra le importazioni e il crollo dei prezzi del riso comunitario.

74. Da quanto precedentemente esposto risulta che il Tribunale ha verificato se la Commissione avesse commesso un manifesto errore di valutazione nell'esame della relazione tra le importazioni dalle Antille e il crollo dei prezzi del riso comunitario. Non occorre, come si è dimostrato, l'esistenza di un nesso causale. Poiché non sussiste un palese errore di valutazione, neanche il secondo motivo può essere considerato fondato.

Terzo motivo

Argomenti delle parti

75. Con questo motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale — statuendo che il prezzo minimo stabilito dalla Commissione nella seconda decisione non ha oltrepassato

41 — Ibidem, punto 131.

la misura necessaria ai sensi di questa disposizione — ha violato l'art. 109, n. 2, della decisione PTOM. Nell'ambito delle misure di salvaguardia non sarebbe stato necessario porre il riso antillano in una posizione sfavorevole sul piano della concorrenza rispetto al riso comunitario. Se le imprese avessero potuto offrire il riso allo stesso prezzo di quello comunitario, avrebbero potuto importare più delle effettive 8 400 tonnellate importate. Inoltre si deve considerare che si sono dovute immagazzinare 16 000 tonnellate di riso rimasto invenduto.

76. Secondo la Commissione, dal principio di proporzionalità non deriva per i PTOM il diritto di offrire il loro riso allo stesso prezzo del riso comunitario. I PTOM non appartengono per l'appunto alla Comunità.

77. La Commissione sostiene inoltre che il divario di prezzo tra il riso importato dalle Antille e il riso prodotto nella Comunità era destinato a promuovere la fiducia dei produttori comunitari nei confronti dell'andamento dei prezzi del riso Indica, per non indurli a coltivare in eccedenza riso Japonica.

78. Il Tribunale di primo grado, laddove ha concluso nel senso che la Commissione non ha oltrepassato la misura strettamente indispensabile, ha effettuato un accertamento di fatto che non può essere verificato nell'ambito di un procedimento d'impugnazione.

Il mio punto di vista

79. Si deve concordare con la Commissione che la determinazione dei prezzi da comparare e lo stesso confronto costituiscono un accertamento relativo ai fatti. Lo stesso vale per l'accertamento dell'ammontare delle importazioni dalle Antille. Non si possono quindi verificare questi punti nel procedimento d'impugnazione.

80. Si può invece esaminare la questione fondamentale se una misura di salvaguardia sia sproporzionata quando — come nel caso di specie — non riservi al riso delle Antille olandesi lo stesso trattamento di quello comunitario, bensì lo svantaggi nei confronti di quest'ultimo. A tale proposito si deve considerare che la seconda decisione della Commissione rappresenta una misura di salvaguardia sostanzialmente lecita. La natura di tale misura consiste però per l'appunto nel riservare a determinati prodotti un trattamento svantaggioso rispetto ai *prodotti comunitari*. Non si può comunque ritenere a priori che siffatta misura di salvaguardia non possa porre il riso antillano in posizione svantaggiosa sul piano della concorrenza.

81. La determinazione dei prezzi ad opera del Tribunale rappresenta, come si è già rilevato, un accertamento di fatto e non può essere esaminata in questa sede. Inoltre non risulta alcun errore manifesto di valutazione da parte del Tribunale. Dal fatto che il prezzo fissato per il riso antillano non fosse più elevato di quello del riso degli Stati ACP e degli Stati Uniti, e che inoltre le importazioni nella Comunità proseguissero, si è concluso che non era ravvisabile alcun pregiudizio a danno di altri paesi, in particolare degli Stati ACP e degli Stati Uniti [42]. Solo un pregiudizio contro paesi terzi avrebbe rappresentato una violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM e della particolare posizione di cui godono i PTOM. Anche il terzo motivo va pertanto respinto.

Quarto motivo

Argomenti delle parti

82. Con questo motivo le ricorrenti impugnano la sentenza del Tribunale di primo grado nella parte in cui statuiva che, sulla base del carattere normativo della prima decisione della Commissione, nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell'art. 215 del Trattato, dovevano ricorrere vari presupposti; la responsabilità della Comunità poteva sorgere in tale caso unicamente in presenza di una violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli (dalla giurisprudenza della Corte emerge che la responsabilità extracontrattuale della Comunità ai sensi dell'art. 215 del Trattato CE presuppone in genere l'illiceità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento stesso e il danno lamentato) [43].

83. Per contro le ricorrenti sostengono che la decisione oggetto della controversia non riveste carattere normativo. In subordine esse fanno valere che tale carattere — anche se esistesse — non si applicherebbe nei loro confronti e non consentirebbe di introdurre condizioni più severe circa la responsabilità extracontrattuale, poiché esse sono interessate individualmente dalla decisione. Inoltre, in ulteriore subordine, le ricorrenti fanno valere che, anche se il carattere normativo valesse *erga omnes*, non si potrebbero applicare condizioni particolari per il risarcimento del danno, se la decisione fosse impugnata dai soggetti individualmente interessati dalla stessa.

84. Secondo la Commissione, il carattere normativo non dipende dalla forma dell'atto giuridico, bensì dalla sua natura, su cui la questione dell'interesse individuale non ha alcuna influenza. Il ricorso ai sensi dell'art. 215 del Trattato rappresenta una forma propria di

42 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punti 149-151.

43 — Sentenze 17 dicembre 1981, cause riunite 197/80, 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle (Racc. pag. 3211, punto 18), e 28 aprile 1971, causa 4/69, Lütticke (Racc. pag. 325, punto 10).

ricorso, le cui condizioni devono essere esaminate separatamente. Tuttavia, la questione dell'interesse individuale non rientra tra queste condizioni.

85. Le ricorrenti citano a questo proposito sentenze della Corte nelle quali si sono esaminate le decisioni solo in base alle normali condizioni di cui all'art. 215 del Trattato [44]. La Commissione cita invece una sentenza nella quale sono state esaminate decisioni antidumping in base a requisiti particolari nell'ambito dell'art. 215 del Trattato [45].

Il mio punto di vista

86. Nella sentenza HNL e a./Consiglio e Commissione [46] la Corte ha deciso che si può affermare, sulla base dei principi in vigore nei diversi Stati membri, che per gli atti normativi nei quali si traducono delle scelte di politica economica la responsabilità dei pubblici poteri sussiste solo eccezionalmente ed in circostanze particolari. «Questa concezione restrittiva si spiega con la considerazione che il potere legislativo, anche nei casi in cui esiste il controllo giurisdizionale sulla validità dei suoi atti, non dev'essere ostacolato nelle sue decisioni dalla prospettiva di azioni di danni ogni volta che debba adottare, nell'interesse generale, provvedimenti normativi che possono ledere interessi di singoli. (...) In un contesto normativo come quello in esame, caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, la responsabilità della Comunità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri» [47].

87. Poiché nella sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione il Tribunale di primo grado ha del pari preso le mosse dal fatto che la Commissione godeva di un ampio potere discrezionale in materia [48], non si comprende per quali motivi il Tribunale abbia interpretato erroneamente l'art. 215 del Trattato effettuando un esame sulla base di condizioni più severe.

88. Neanche i motivi addotti in subordine dalle ricorrenti possono essere accolti. Come ha giustamente osservato la Commissione, il fatto che una parte sia individualmente interessata non cambia nulla del carattere norma-

44 — Sentenze 5 marzo 1986, causa 59/84, Tezi/Commissione (Racc. pag. 887, punto 70); 15 gennaio 1987, causa 253/84, GAEC de la Ségaude/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 123, punto 9), e 8 aprile 1992, causa C-55/90, Cato/Commissione (Racc. pag. I-2533, punto 18).

45 — Sentenza 28 novembre 1989, causa C-122/86, Epicheiriseon (Racc. pag. 3959, punto 2 del dispositivo).

46 — Sentenza 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77 (Racc. pag. 1209).

47 — Sentenza HNL (citata alla nota 46), punti 5 e 6.

48 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punti 177, 189 e ss.

tivo della decisione. Inoltre dalla sentenza pronunciata nella causa HNL risulta che per gli atti normativi si presuppone appunto che i singoli interessati devono sopportare, entro limiti ragionevoli, determinati effetti dannosi [49]. Pertanto, il fatto di essere individualmente riguardato non può da solo rappresentare un criterio che conferisce il diritto al risarcimento dei danni. Anche il quarto motivo è pertanto infondato.

90. Indipendentemente da ciò, la conclusione del Tribunale è scorretta anche perché il Tribunale ha considerato che la Commissione nella sua prima decisione si è riferita in buona fede al prezzo fissato dal governo delle Antille olandesi. L'esistenza di un provvedimento delle Antille non può tuttavia esonerare la Commissione dall'obbligo di tenere conto tra l'altro degli effetti negativi della sua decisione sulle ricorrenti. Il fatto che la Commissione abbia agito in buona fede non cambia nulla quanto al risultato in esame, poiché essa non rileva nell'ambito dell'art. 215 del Trattato.

Quinto motivo

Argomenti delle parti

91. Le ricorrenti sottolineano infine che la Commissione, nell'ambito dell'art. 109 della decisione PTOM, gode di un ampio potere discrezionale e pertanto la sua decisione può essere sindacata solo limitatamente. Le ricorrenti proseguono che tuttavia, se nel quadro di tale esame si constatasse una trasgressione, si tratterebbe automaticamente di una violazione grave del diritto comunitario, come presuppongono le condizioni particolari di cui all'art. 215 del Trattato applicate dal Tribunale.

89. Con questo motivo le ricorrenti impugnano la sentenza del giudice di primo grado nella parte in cui afferma che la Commissione, nella sua prima decisione, non ha disconosciuto in modo palese e grave i limiti che s'impongono all'esercizio del suo potere e ne deduce che la decisione non ha violato alcuna norma giuridica superiore, in particolare il principio della proporzionalità. Secondo le ricorrenti, il Tribunale non può limitarsi ad esaminare lo sviamento di potere.

92. Per contro, ad avviso della Commissione, entrambi i criteri citati al punto 194 della sentenza [50] vanno considerati sinonimi. Per quanto riguarda il secondo punto sostenuto dalle ricorrenti, secondo cui il Tribunale ha illegittimamente escluso una violazione sufficientemente grave, la Commissione fa valere che si tratta di un accertamento di fatti da parte del Tribunale, che non può essere esa-

49 — Sentenza HNL (citata alla nota 46), punto 6.

50 — V. punto 89.

minato nell'ambito di un procedimento d'impugnazione.

93. Poiché la determinazione di un prezzo minimo troppo basso può essere imputabile ad un semplice errore tecnico, non si deve in ciò ravvisare alcuna violazione sufficientemente grave.

94. Se si seguisse l'opinione delle ricorrenti, secondo cui una violazione dell'art. 109 della decisione PTOM va considerata implicitamente come sufficientemente grave, il relativo criterio — applicato solo quando la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale — sarebbe privato della sua sostanza.

Il mio punto di vista

95. Per l'argomento secondo cui il Tribunale di primo grado avrebbe dovuto provare anche una violazione sufficientemente grave del diritto comunitario le ricorrenti si richiamano alla giurisprudenza della Corte [51]. Dalle sentenze citate non sempre risulta chiaramente come si configuri il rapporto tra i due criteri — un travisamento manifesto e grave dei limiti che s'impongono nell'esercizio dei poteri e una violazione sufficientemente grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli.

96. Tali criteri vengono collegati con «o» [52], oppure con «né (...) né» [53]. Ciò denota piuttosto che entrambi i criteri devono essere esaminati indipendentemente l'uno dall'altro. Tuttavia è più chiara la sentenza Roquette Frères, secondo la quale gli atti normativi in cui si traducono scelte di politica economica fanno sorgere la responsabilità della Comunità solo in caso di violazione grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli. La Corte prosegue: «In un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola comune, tale responsabilità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto in modo palese e grave i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri» [54].

97. Poiché nel caso in esame la decisione della Commissione interessava perlomeno anche la politica agricola e nel suo ambito spetta alla Commissione un ampio potere discrezionale, l'esame da parte del Tribunale di primo grado nel punto 194 della sua sentenza sarebbe stato

51 — Sentenze 30 maggio 1989, causa 20/88, Roquette Frères/Commissione (Racc. pag. 1553); 19 settembre 1985, cause riunite da 194/83 a 206/83, Asteris e a./Commissione (Racc. pag. 2815), e 8 dicembre 1987, causa 50/86, Les Grands Moulins de Paris (Racc. pag. 4833).

52 — Sentenza Asteris e a. (citata alla nota 51), punto 23.

53 — Sentenza Les Grands Moulins de Paris (citata alla nota 51), punto 22.

54 — Sentenza Roquette Frères (citata alla nota 51), punto 23.

pertanto sufficiente, anche se avesse riguardato solo il disconoscimento dei limiti di esercizio dei poteri. Inoltre la Commissione dispone di un ampio potere anche nel quadro dell'art. 109 della decisione PTOM [55].

98. Per quanto riguarda la questione di stabilire fino a che punto possa essere sindacata la sentenza del Tribunale in merito al fatto che la Commissione non ha travisato in modo *manifesto e grave* i limiti del suo potere, si deve concordare con le ricorrenti che non si può sottrarre del tutto questa questione ad un riesame, in quanto essa non contempla solo accertamenti di fatti — come, per esempio, la questione dell'attività in buona fede della Commissione.

99. Al riguardo si deve anche esaminare l'affermazione delle ricorrenti, secondo cui la violazione constatata, nell'ambito di un esame limitato, risulta automaticamente grave. Come lo stesso Tribunale ha affermato, esso deve limitarsi ad accertare, nell'ambito di un ampio potere conferito alla Commissione, se l'esercizio di detto potere non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere, oppure se la Commissione non abbia palesemente travalicato i limiti del proprio potere discrezionale [56].

100. D'altra parte nella materia in esame — come si è visto — una responsabilità extracontrattuale sorge solo se la Commissione ha disconosciuto in modo manifesto *e grave* i limiti del suo potere. Ne consegue che per determinare una responsabilità extracontrattuale non è sufficiente un manifesto sviamento di potere. L'automatismo fatto valere dalle ricorrenti, in base al quale, in caso di un ampio potere discrezionale della Commissione, una violazione dell'art. 109 della decisione PTOM constatata dal Tribunale è sempre grave, nel caso in esame, come osserva giustamente la Commissione, priverebbe della sua sostanza il criterio stabilito per la responsabilità extracontrattuale. Del resto emerge anche dalla stessa sentenza Roquette Frères, citata dalle ricorrenti, che non sorge automaticamente una responsabilità extracontrattuale, anche in caso di un ampio potere della Commissione o dell'istituzione di cui trattasi, nonostante l'accertamento di una violazione derivante da un errore tecnico [57].

101. Nel caso in esame non si tratta però direttamente di un errore tecnico. Come tuttavia rileva il Tribunale, la Commissione, nel momento in cui ha adottato la sua prima decisione, si è riferita in buona fede al prezzo fissato dalle autorità competenti delle Antille [58]. In tal senso non è chiaro come la Commissione abbia travisato palesemente e gravemente i limiti del suo potere. Ad ogni modo non si deve in ciò rilevare un errore del Tribunale di primo grado. Neanche è rilevante il

55 — V. punto 69 e ss.

56 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 122.

57 — Sentenza Roquette Frères (citata alla nota 51), punto 26.

58 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punti 191 e 194.

fatto che la Commissione in via di principio sia tenuta a tener conto delle conseguenze negative delle sue decisioni. Il quinto motivo è pertanto infondato.

Sesto motivo

Argomenti delle parti

102. Con questo motivo le ricorrenti impugnano la sentenza del giudice di primo grado nella parte in cui si afferma che, anche ammesso che le ricorrenti abbiano subìto un certo danno a causa dell'applicazione della prima decisione, tale danno non era affatto imprevedibile, cosicché esse avrebbero potuto evitarlo. Secondo le ricorrenti, il fatto che la violazione di una norma comunitaria fosse prevedibile non può esonerare la Comunità dalla sua responsabilità. Inoltre il Tribunale non poteva affermare che le ricorrenti non hanno subìto un danno che superi gli effetti dannosi che qualsiasi operatore deve sopportare solo basandosi sul fatto che il deposito del riso risultato necessario a seguito delle misure di salvaguardia non si è protratto in modo anormale.

103. Per contro, secondo la Commissione, il Tribunale di primo grado ha accertato se si fosse verificato un danno e se si fossero superati i limiti che, secondo la giurisprudenza della Corte, possono essere imposti al singolo. Sulla questione della prevedibilità del danno il Tribunale si è pronunciato solo per meglio corroborare il suo convincimento.

Il mio punto di vista

104. Come si è già rilevato, secondo la giurisprudenza della Corte, nei settori soggetti alla politica della Comunità in materia economica, si può esigere dal singolo che sopporti, entro limiti ragionevoli, determinati effetti dannosi prodotti da un atto normativo [59]. Il Tribunale ha esaminato su questa base in che cosa fosse consistito il danno per le ricorrenti. A tale proposito osserva che le ricorrenti hanno fatto valere che la vendita dei carichi di riso avveniva mentre la merce si trovava in navigazione o dopo il suo arrivo in un porto della Comunità. In quest'ultimo caso, il riso veniva depositato in magazzino fino a quando era consegnato ad un acquirente. Tale deposito è quindi normale, anche al di fuori di qualsiasi misura di salvaguardia adottata dalla Comunità. Il Tribunale, sulla base dei documenti, è giunto alla conclusione che i periodi di deposito in magazzino e l'eventuale ritardo derivatone per la vendita non si sono necessariamente protratti a causa della prima decisione [60]. Da ciò emerge che il Tribunale, giustamente, ha considerato che il danno non ha oltrepassato i limiti che, nel campo della politica economica, possono essere imposti al singolo. Come ha giustamente osservato la Commissione, le restanti

59 — Sentenza HNL (citata alla nota 46), punto 6.

60 — Sentenza Antillean Rice Mills e a. (citata alla nota 1), punto 204.

considerazioni del Tribunale — per esempio la prevedibilità del danno — possono rafforzare tale conclusione; tuttavia non sono necessarie al riguardo. In ogni caso è evidente che il Tribunale non ha escluso la responsabilità extracontrattuale della Comunità solo sulla base della prevedibilità del danno, come sostengono le ricorrenti. Pertanto anche il sesto motivo deve essere rigettato.

105. Anche se l'impugnazione va interamente respinta, è d'uopo rilevare infine che le misure di salvaguardia compromettono gli investi menti nei PTOM, rendono difficoltosi i calcoli e destabilizzano la fiducia. La questione se le misure di salvaguardia, che sono giuridicamente lecite, fossero opportune sotto il profilo politico ed economico non può essere oggetto di sindacato, poiché l'esame della Corte deve limitarsi ai motivi di diritto e l'illegittimità nell'ambito di un ampio potere discrezionale sussiste solo in caso di gravi violazioni. È compito della politica e del legislatore conciliare armonicamente gli obiettivi di una parte del Trattato (politica agricola) con quelli di un'altra parte (associazione dei PTOM), ed eventualmente disciplinare la materia nel modo più opportuno.

Sulle spese

106. A norma dell'art. 122, primo comma, del suo regolamento di procedura, la Corte statuisce sulle spese, quando l'impugnazione è respinta. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, il soccombente, se ne è stata fatta domanda, è condannato alle spese. In conformità del n. 4, primo comma, gli Stati membri che sono intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

E — Conclusione

107. Propongo pertanto alla Corte di decidere come segue:

«1) Il ricorso è respinto.

2) Le ricorrenti sopportano le spese, ad eccezione delle spese della Repubblica francese e della Repubblica italiana.

3) La Repubblica francese e la Repubblica italiana sopportano le loro rispettive spese».