CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
Jean Mischo
presentate il 6 maggio 1999 *

1. La società Atlanta AG (in prosieguo: la «ricorrente») ci chiede di annullare la sentenza del Tribunale di primo grado nella causa T-521/93 [1], con cui il Tribunale ha respinto la sua domanda di risarcimento basata sull'art. 215 del Trattato. La ricorrente ha fatto valere dinanzi al Tribunale vari argomenti in forza dei quali essa riteneva che la Comunità avesse un obbligo di risarcirla del danno che avrebbe per essa comportato l'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana [2].

2. Dato che il Tribunale ha respinto tale ricorso, la ricorrente ha impugnato la sentenza di rigetto basandosi sui sei motivi che esaminerò in ordine consecutivo.

Quanto al motivo basato sulla decisione dell'organo di composizione delle vertenze dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)

3. La ricorrente assume per la prima volta, nella replica, che l'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana è illegittima con riguardo al diritto comunitario, in quanto l'organo di composizione delle vertenze dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) ha accertato, nella decisione 25 settembre 1997, che il regolamento n. 404/93 è in gran parte incompatibile con le norme dell'OMC.

4. Tale decisione, che vincolerebbe la Comunità, implicherebbe che questa deve sospendere l'applicazione dell'organizzazione comune dei mercati. Essa costituirebbe, inoltre, un fatto nuovo in forza del quale la Corte dovrebbe annullare la sentenza impugnata e rinviare la causa dinanzi al Tribunale.

5. Per quanto riguardo l'asserito obbligo della Comunità di sospendere immediatamente l'applicazione del regolamento n. 404/93, la ricorrente non lo richiama nelle conclusioni della replica, il cui si limita a ricordare le conclusioni del suo ricorso diretto all'annullamento della sentenza impugnata ed al rinvio della causa al Tribunale.

6. Ne desumo quindi che la ricorrente non intendeva presentare nella replica una

* Lingua originale: il francese.

1 — Sentenza 11 dicembre 1996, Atlanta e a./Comunità europea (Racc. pag. II-1707, in prosieguo: la «sentenza impugnata»).

2 — GU L 47, pag. 1.

nuova domanda intesa ad ottenere dalla Corte la sospensione dell'applicazione del regolamento n. 404/93. Presentata nell'ambito di un ricorso per risarcimento, una siffatta domanda sarebbe stata, d'altra parte, manifestamente irricevibile.

7. Quanto alla domanda della ricorrente diretta all'annullamento della sentenza impugnata a causa della decisione dell'OMC, si deve anzitutto ricordare ch'essa è stata presentata nell'ambito di un ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado.

8. In forza dell'art. 168 A del Trattato CE (divenuto art. 225 CE), detti ricorsi sono limitati alle questioni di diritto. In concreto, si tratta quindi di accertare se il Tribunale abbia commesso una violazione del diritto comunitario non tenendo conto dell'obbligatorietà delle norme dell'OMC, così come interpretate dalla decisione dell'OMC in data 25 settembre 1997.

9. Dato che questa è intervenuta dopo la sentenza impugnata, non si può, evidentemente, criticare la sentenza stessa per non averne tenuto conto.

10. Tuttavia, la suddetta decisione potrebbe, benché intervenuta dopo la sentenza impugnata, costituire un argomento supplementare a sostegno di un motivo già sollevato e basato sul fatto che a torto il Tribunale si sarebbe rifiutato di ammettere la violazione da parte della Comunità delle norme dell'OMC.

11. A questo scopo, però, occorrerebbe che un motivo del genere sia stato dedotto nell'atto d'impugnazione dalla ricorrente, il che non è avvenuto.

12. Ora, niente impediva alla ricorrente di contestare, in sede d'impugnazione, la conclusione del Tribunale secondo cui la Atlanta non poteva, comunque, basarsi sulle disposizioni all'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (in prosieguo: il «GATT»).

13. Essa avrebbe, fra l'altro, potuto far presente, come ha sostenuto il Consiglio all'udienza, che la sentenza impugnata avrebbe dovuto tener conto delle implicazioni della sostituzione del GATT con l'Accordo OMC, in particolare del rafforzamento delle disposizioni relative alla composizione delle vertenze.

14. Quindi, qualunque sia il punto di vista dal quale si parte, la decisione dell'OMC è del tutto irrilevante rispetto alla valutazione che la Corte deve effettuare sulla fondatezza del ricorso.

15. La ricorrente non può nemmeno invocare l'art. 42 del regolamento di procedura della Corte, che prevede che è vietata la

deduzione di motivi nuovi in corso di causa, a meno che essi si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante il procedimento.

16. Questa possibilità va interpretata in senso restrittivo, giacché si tratta di un'eccezione al divieto di motivi nuovi. Ne deriva ch'essa può invocarsi solo quando la parte interessata non poteva sollevare prima tale motivo, a causa della sua connessione con un nuovo elemento di diritto e di fatto.

17. A contrario, non si può consentire ad una parte di prendere a pretesto un fatto nuovo per introdurre, in una fase successiva del procedimento, un motivo ch'essa avrebbe perfettamente potuto dedurre in precedenza.

18. Ora, abbiamo visto sopra che la ricorrente avrebbe potuto dedurre in sede d'impugnazione un argomento relativo all'obbligatorietà delle disposizioni del GATT, cui è succeduto l'Accordo OMC.

19. La ricorrente rileva, cionondimeno, ch'essa non si basa su un'eventuale violazione delle disposizioni sostanziali del GATT o dell'OMC. In effetti, il motivo invocato sarebbe molto più ristretto e di natura diversa perché basato sull'obbligatorietà, per la Comunità, di una decisione dell'organo di composizione delle vertenze dell'OMC. La violazione del diritto commessa dalla Comunità sarebbe quindi costituita dal fatto di applicare alla ricorrente una normativa in spregio dell'effetto obbligatorio che avrebbe, per la Comunità stessa, la decisione dell'organo di composizione delle vertenze dell'OMC.

20. Va tuttavia osservato che l'effetto obbligatorio della decisione deriva necessariamente dal fatto che la Comunità è vincolata dall'Accordo OMC nel suo insieme. Esso è indissolubilmente connesso con l'asserita incompatibilità del comportamento della Comunità con le disposizioni dell'OMC. Il fatto che si tratti di quelle relative alla composizione delle vertenze piuttosto che di disposizioni sostanziali è indifferente in proposito, tanto più che la decisione dell'organo di composizione delle vertenze deriva dall'applicazione delle suddette disposizioni sostanziali.

21. È quindi incontestabile che, con tale motivo, la ricorrente intende addebitare alla sentenza impugnata di non aver tenuto conto dell'effetto obbligatorio dell'Accordo OMC, che è succeduto all'Accordo GATT. Ora, come ho già rilevato, la ricorrente avrebbe dovuto includere tale motivo in sede di impugnazione e contestare la conclusione del Tribunale secondo cui le disposizioni del GATT non potevano essere da essa invocate.

22. Risulta da quanto precede che tale motivo è irricevibile.

23. In subordine, farò rilevare, incidentalmente, che è comunque infondato. Infatti, la ricorrente non può basarsi efficacemente sull'incompatibilità del regolamento n. 404/93 con l'Accordo OMC per contestare l'iter logico seguito dal Tribunale. Questo, richiamandosi alla sentenza della Corte [3] relativa al ricorso di annullamento intentato dalla Repubblica federale di Germania avverso lo stesso regolamento, ha affermato che la ricorrente non può invocare un'eventuale violazione del GATT. Quindi, esso non doveva determinare se nel caso di specie sussistesse una violazione del genere e non si è pronunciato in proposito.

24. Inoltre, anche se si dovesse, quod non, seguire l'interpretazione della ricorrente ed ammettere che il motivo, relativo all'inosservanza della decisione 25 settembre 1997, non può considerarsi consistere in realtà nel dedurre l'incompatibilità del regolamento n. 404/93 con l'Accordo OMC in quanto tale e non avrebbe potuto essere sollevato prima della decisione dell'organo di composizione delle vertenze, la tesi della ricorrente non sarebbe per questo avvalorata.

25. Infatti, dovremmo allora stabilire se tale decisione sia atta a costituire il fondamento di una tale responsabilità. Dalla giurisprudenza della Corte [4] risulta che, perché sussista la responsabilità della Comunità, la norma la cui violazione è dedotta deve mirare a tutelare la situazione dei singoli. Si porrebbe di conseguenza la questione se tale decisione sia tale da concedere ai singoli la tutela che la ricorrente chiede.

26. Tale questione dev'essere esaminata, tenuto conto delle caratteristiche del sistema di composizione delle vertenze dell'OMC, senza neppure che sia necessario decidere se occorra estendere all'Accordo OMC la giurisprudenza della Corte relativa alla possibilità di invocare le disposizioni del GATT.

27. Ora, risulta chiaramente dalle disposizioni dell'Accordo relative al sistema di composizione delle vertenze dell'OMC che una decisione dell'organo d'appello non impone alla parte la cui legislazione è stata considerata in contrasto con le disposizioni dell'OMC di modificarla immediatamente.

28. Infatti, l'art. 21, n. 3, del suddetto Accordo, stabilisce espressamente che una parte contraente dell'OMC dispone di un «termine ragionevole» per eseguire la decisione dell'organo d'appello. Nel caso di cui ci occupiamo, tale termine è stato fissato in quindici mesi, periodo durante il quale le norme dell'OMC non impediscono affatto, quindi, il mantenimento in vigore dell'organizzazione comune dei mercati. A fortiori, non si può ritenere ch'esse impongano

3 — Sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973).

4 — V., ad esempio, sentenza 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio (Racc. pag. 975).

un qualsivoglia obbligo di risarcimento per l'applicazione di tale normativa.

29. Ai sensi dell'art. 22 dell'Accordo sulla composizione delle vertenze, il mantenimento in vigore della normativa controversa era, d'altra parte, possibile, per un periodo più lungo, qualora le parti del procedimento di composizione delle vertenze concludessero un accordo su compensazioni. In mancanza, tale mantenimento in vigore non è escluso, ma diviene atto a giustificare provvedimenti di ritorsione da parte del denunciante.

30. Si deve quindi constatare che i diritti che una decisione dell'organo d'appello intenderebbe conferire ai singoli sono lungi dall'avere la portata che la ricorrente cerca di far riconoscere.

31. Contrariamente, ad esempio, ad una sentenza per inadempimento, una decisione del genere comporta unicamente un obbligo di ovviare in futuro all'illiceità, corredato di talune condizioni.

32. Ne deriva, nel caso di specie, che la ricorrente non può basarsi né sulle disposizioni dell'Accordo sulla composizione delle vertenze, né tampoco su una decisione dell'organo d'appello, per invocare un obbligo di risarcimento, a carico della Comunità, per l'applicazione della normativa in causa.

Quanto al motivo relativo alla responsabilità per un atto normativo legittimo

33. La ricorrente ritiene che a torto il Tribunale ha dichiarato irricevibile per intempestività il motivo fondato sulla responsabilità per un atto normativo legittimo.

34. Essa rileva, in primo luogo, di avere già sostenuto questa tesi nel ricorso di primo grado facendo presente l'esistenza a suo carico di un danno speciale e grave (Sonderopfer). Non si tratterebbe quindi di un motivo nuovo ed il Tribunale avrebbe dovuto esaminarlo.

35. Si deve, tuttavia, rilevare che tutti i riferimenti al «danno speciale e grave» nel ricorso di primo grado si collocano in un contesto diverso da quello della responsabilità per un atto normativo legittimo. Così la nozione è stata richiamata per corroborare la ricevibilità del ricorso d'annullamento proposto dalla ricorrente avverso il regolamento n. 404/93 e per suffragare la tesi di una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, di quello della proporzionalità o infine del diritto di proprietà.

36. La nozione di «danno speciale e grave» figura quindi nel ricorso solo nel contesto dell'esistenza di un atto illegittimo.

37. Ciò appare in modo particolarmente chiaro nel punto 372 del ricorso, cui si richiamano la ricorrente ed il governo francese. Come è stato rilevato da quest'ultimo, si tratta di un solo brano del ricorso relativo alla responsabilità della Comunità che contiene un riferimento alla nozione di «Sonderopfer», e si inserisce in un argomento dal titolo «violazione grave e manifesta del diritto» nel capitolo relativo al «comportamento illegittimo del Consiglio e della Commissione». Inoltre, in quella sede la ricorrente insiste sulla stessa illegittimità del pregiudizio provocato, a causa della sua natura speciale e grave, e non già sulla possibilità di ravvisarvi la base di una responsabilità per un atto legittimo.

38. La ricorrente asserisce, inoltre, che la sua tesi non può considerarsi un «motivo nuovo» ai sensi del divieto derivante dell'art. 48, n. 2 del regolamento di procedura del Tribunale e dall'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, ma tutt'al più come un argomento nuovo a sostegno di un motivo già dedotto, ed è quindi ricevibile.

39. Il governo francese ricorda però giustamente la giurisprudenza della Corte secondo la quale il divieto dei motivi nuovi si applica alla deduzione, nell'ambito di un ricorso per responsabilità, della violazione da parte di un atto comunitario di una norma superiore di diritto non menzionata nel ricorso [5].

5 — Sentenza 11 marzo 1987, cause riunite 279/84, 280/84, 285/84 e 286/84, Rau e a. (Racc. pag. 1069, punti 37 e 38).

40. Ora, nel caso di specie, la ricorrente non si limita ad invocare un diverso motivo d'illegittimità, ma abbandona qualsiasi riferimento alla nozione d'illegittimità per cercare di collegare una responsabilità ad un atto legittimo.

41. Dato che la Corte ha affermato che la deduzione di un diverso motivo di legittimità rientra già nel divieto dei motivi nuovi, è chiaro, a fortiori, che questo divieto si applica ad un argomento che modifica il fondamento della presunta responsabilità rinunciando a qualsiasi riferimento ad una eventuale illegittimità.

42. La ricorrente sostiene, ciononostante, che la responsabilità per un atto legittimo e quella derivante da un atto illegittimo sono talmente simili che non si potrebbe parlare di motivo nuovo in tale contesto.

43. Infatti, a suo avviso, i due argomenti perseguono lo stesso obiettivo, e cioè il risarcimento del danno, si basano sugli stessi fatti e si fondano sullo stesso articolo del Trattato CE, cioè l'art. 215 (divenuto art. 228 CE).

44. Ritengo tuttavia, che tali similarità siano talmente generiche che non si può trarne la conclusione che ci troviamo di fronte ad un unico e stesso motivo.

45. Ben più determinanti mi sembrano, al contrario, le differenze tra le due tesi. Come rilevato dalla Commissione, e contrariamente a quanto sostenuto dalla ricorrente, questi due tipi di responsabilità si basano su criteri fondamentalmente diversi.

46. La responsabilità per un atto illegittimo deriva da tre elementi: l'illegittimità, il danno ed il nesso di causalità tra i due. Qualora risulti dall'atto illegittimo, il danno non ha bisogno di presentare una natura speciale e grave.

47. La responsabilità per un atto legittimo si basa invece unicamente sul fatto che l'atto ha provocato un particolare danno. Sono le caratteristiche di quest'ultimo che costituiscono il fondamento della responsabilità, in mancanza di qualsiasi atto illegittimo.

48. Come dice la Commissione, queste due nozioni di responsabilità si escludono quindi reciprocamente, invece d'integrarsi come sostiene la ricorrente.

49. Aggiungerei che, come è stato sottolineato dal Consiglio, le memorie della stessa ricorrente rivelano che questa non ha sempre una concezione così ampia della nozione di motivo. Così, essa stessa qualifica, giustamente, motivi autonomi i diversi principi di cui essa deduce la violazione.

50. Ora, se applicasse in modo coerente i criteri che cerca di far valere nel contesto della responsabilità per un atto legittimo, essa dovrebbe descrivere tutti questi principi come costituenti, tutt'al più, semplici argomenti a sostegno dello stesso motivo.

51. Non sono rimasto convinto nemmeno dagli argomenti che la ricorrente cerca di ricavare da un approccio teleologico del divieto dei motivi nuovi che figura nel regolamento di procedura.

52. Essa ritiene, infatti, che tale disposizione abbia lo scopo di evitare, da un parte, che possano essere elusi i termini processuali e dall'altra, che possano essere compromessi i diritti di una parte. Ora, nel caso di specie non sarebbe stato eluso alcun termine giacché la ricorrente avrebbe perfino potuto proporre un nuovo ricorso in base alla responsabilità per un atto legittimo. Consentirle di presentare questo motivo nell'ambito del procedimento in corso sarebbe quindi non soltanto possibile, ma anche auspicabile dal punto di vista dell'economia processuale.

53. Inoltre, non sarebbe stata affatto pregiudicata la posizione dei convenuti.

54. Questo argomento equivale a giustificare l'introduzione di un motivo nella fase della replica con la considerazione che resta ancora la controreplica e l'udienza perché

tale motivo sia discusso. Esso ignora quindi il fatto che la finalità delle citate disposizioni del regolamento di procedura è proprio quella di consentire al convenuto di prendere posizione già nel controricorso su tutti i motivi dedotti nei suoi confronti.

55. Inoltre, l'interpretazione proposta cozza contro il fatto che il testo del regolamento di procedura esclude chiaramente la deduzione di motivi nuovi in circostanze come quelle del caso di specie. La ricorrente cerca quindi di far prevalere un'interpretazione contra legem.

56. Da quanto precede risulta che giustamente il Tribunale ha respinto in quanto tardivo il motivo basato sulla responsabilità per un atto legittimo. Non è quindi necessario esaminare i diversi argomenti invocati a proposito del merito di tale motivo.

Quanto al motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa

57. La tesi sostenuta, nel caso di specie, dalla ricorrente dimostra che, così come non vede differenze tra responsabilità per un atto illegittimo e responsabilità oggettiva, essa non si sofferma nemmeno sulla differenza di natura tra un atto normativo ed un atto individuale.

58. La ricorrente addebita, infatti, al Tribunale di aver a torto ritenuto che il diritto di audizione nel contesto di un procedimento amministrativo che riguarda un soggetto determinato non possa essere trasposto nel contesto di una procedura legislativa che conduce all'adozione di misure di carattere generale.

59. Essa ritiene che, al contrario, i diritti procedurali di cui dispone un singolo per difendersi da una lesione non possono mai dipendere dalla forma che assume tale lesione e che questo principio sia sancito dall'art. 173, quarto comma, del Trattato.

60. Essa aggiunge che il Tribunale avrebbe presentato il suo parere sotto forma di affermazioni non provate e non avrebbe quindi motivato la sua decisione.

61. La tesi della ricorrente non mi convince.

62. Infatti, l'art. 173, quarto comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230 CE), da essa citata a sostegno del suo argomento, non può suffragarlo.

Questa disposizione sancisce il principio secondo il quale un singolo può proporre ricorso d'annullamento solo contro un atto che lo riguardi direttamente ed individualmente.

63. Non se ne può logicamente desumere, come ha fatto la ricorrente, che le esigenze dei diritti della difesa siano le stesse tanto nel contesto di tali atti quanto in quello di atti normativi.

64. Nemmeno gli esempi giurisprudenziali citati dalla ricorrente, relativi in particolare ai provvedimenti antidumping, sono convincenti. Infatti, si tratta sempre di atti che sono stati considerati dalla Corte come riguardanti direttamente ed individualmente i singoli ricorrenti. Questi si trovavano, quindi, in grado di impugnare i suddetti atti e di far valere in particolare i diritti della difesa.

65. Proprio a causa del modo in cui le imprese ricorrenti erano riguardate dagli atti controversi era necessario tutelare i diritti della difesa. Quest'ultima nozione può quindi concepirsi solo qualora sia direttamente in causa la posizione individuale di un'impresa.

66. Qualora, invece, un'impresa sia danneggiata da un atto normativo allo stesso titolo di tutti gli operatori che rientrano nella medesima categoria, il nesso tra la sua situazione individuale e l'atto controverso cambia natura. La lesione dei suoi diritti non presenta più natura individuale che autorizzi a considerare l'impresa come convenuta in un procedimento amministrativo, che fruisce per questo dei diritti della difesa.

67. Ora, con ordinanza 21 giugno 1993 (causa C-280/93, divenuta causa T-521/93) [6], la Corte ha respinto il ricorso d'annullamento proposto dalle ricorrenti avverso il regolamento n. 404/93 con la motivazione che queste non erano direttamente ed individualmente riguardate da tale atto.

68. Esse non potevano, quindi, invocare i diritti della difesa per chiedere di essere consultate all'atto dell'adozione del regolamento n. 404/93.

69. Giustamente, quindi, il Tribunale ha ritenuto che, «nell'ambito della procedura di adozione di un atto comunitario basato su un articolo del Trattato, i soli obblighi di consultazione che il legislatore comunitario deve rispettare sono quelli imposti dall'articolo di cui trattasi».

70. Occorre, di conseguenza, respingere anche questo motivo.

6 — Non pubblicata nella Raccolta.

Quanto al motivo relativo alla violazione dei principi di non discriminazione e di libero esercizio di un'attività economica

71. La ricorrente sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto concludere che, pur se il regolamento n. 404/93 era, secondo l'espressione della stessa ricorrente, valido in abstracto, l'applicazione del regolamento alla sua situazione concreta era cionondimeno viziata da illegittimità in quanto violava i principi di non discriminazione e di libero esercizio di un'attività economica.

72. È interessante ricollocare la presente tesi nello sviluppo del pensiero della ricorrente. Questa ha fondato il suo ricorso dinanzi al Tribunale su un argomento che si basa sull'illegittimità dell'atto impugnato. A seguito delle sentenze in senso contrario della Corte, essa ha fatto leva nella fase della replica su una responsabilità per un atto legittimo. Dopo la constatazione, da parte del Tribunale, della tardività di tale mezzo, e senza rinunciare a tale punto di vista, la ricorrente combina ora le due tesi accettando la validità del regolamento n. 404/93 in astratto, ma contestandola sul piano della sua applicazione concreta.

73. Si è, quindi, fortemente tentati di dare ragione alla Commissione quando scrive che «l'argomento della ricorrente in sede d'impugnazione (...) mostra che questa tesi costituisce una costruzione giuridica determinata dal solo oggetto del ricorso e puramente immaginaria».

74. Comunque, giustamente il Consiglio sostiene che l'argomento sopra illustrato si risolve in pratica nell'invocare una responsabilità oggettiva della Comunità. Infatti, in entrambi i casi ci troviamo di fronte ad un atto normativo legittimo che dovrebbe cionondimeno comportare un obbligo di risarcimento. Questo deriverebbe, in un caso, direttamente dalla natura speciale e grave del pregiudizio e, nell'altro, ne deriverrebbe indirettamente, giacché la natura speciale e grave del pregiudizio avrebbe come conseguenza che l'applicazione del regolamento n. 404/93 alla ricorrente sarebbe illegittimo e comporterebbe quindi la responsabilità del legislatore.

75. Ciò detto, non condivido il punto di vista del Consiglio, secondo il quale questa sola considerazione consente di considerare il motivo identico al precedente e quindi irricevibile. Bisogna, infatti, accertare se, pur conducendo allo stesso risultato del motivo precedente, questo motivo non trovi fondamento in una base diversa e sia per questo ricevibile.

76. Il fondamento teorico dell'interessante tesi della ricorrente si trova in una concezione in due fasi della tutela dei diritti fondamentali.

77. Si tratterebbe, anzitutto, di stabilire se le disposizioni di un atto normativo siano compatibili su un piano generale ed astratto con i diritti fondamentali. In caso affermativo, occorrerebbe accertare se l'applica-

zione concreta ed individuale delle disposizioni controverse alla situazione concreta ed individuale in cui si trova collocato un singolo amministrato sia compatibile con i diritti fondamentali del suddetto amministrato.

78. Come rileva la Commissione, è esatto che si può ritenere che la tutela dei diritti fondamentali intervenga a due livelli.

79. Infatti, i diritti fondamentali si impongono, anzitutto, al legislatore quando adotta l'atto normativo. Essi si impongono poi alle autorità incaricate di applicare il regolamento.

80. Anche se le disposizioni di questo sono conformi ai diritti fondamentali, può ancora verificarsi che gli atti individuali di applicazione adottati dalle autorità incaricate della sua esecuzione siano in contrasto con i diritti fondamentali. È contro tali atti che dovrà agire l'amministrato per far dichiarare la loro invalidità.

81. Questa invalidità non inciderà affatto sulle disposizioni del regolamento. Infatti, solo se la violazione dei diritti fondamentali derivanti da atti esecutivi è la conseguenza diretta e necessaria delle disposizioni regolamentari ne sarà pregiudicata la validità di queste. Tuttavia, in un caso del genere non sarà stato possibile accertare previamente la conformità delle suddette disposizioni con i diritti fondamentali.

82. Infatti, è inconcepibile che un regolamento sia valido in astratto pur non essendolo quando è applicato ad un caso concreto.

83. La dichiarazione da parte della Corte della conformità di un regolamento con una data norma superiore non si colloca ad un grado di astrazione tale che il suddetto regolamento possa nella fase della sua applicazione, comportare una violazione della stessa norma. Infatti, se ciò fosse vero, non sarebbe dato di vedere il significato che avrebbe la dichiarazione da parte della Corte, il cui grado di astrazione sarebbe tale da privarla in realtà di qualsiasi contenuto.

84. I principi invocati nel caso di specie dalla ricorrente ne costituiscono una perfetta illustrazione. Per quanto riguarda, ad esempio, il principio di non discriminazione, la Corte ha affermato che il regolamento n. 404/93 non violava il suddetto principio.

85. Se le parole devono avere un senso, questa dichiarazione, per quanto astratta sia, significa che non esistono ipotesi in cui le disposizioni del regolamento n. 404/93 violino il suddetto principio. Non si vede, quindi, come un ricorrente, indipendentemente dalle caratteristiche della sua situazione individuale, possa sostenere che,

applicate a lui, a prescindere da qualsiasi atto di esecuzione eventualmente illecito, le disposizioni del regolamento violino il principio di non discriminazione. Se una situazione del genere esistesse, la Corte non avrebbe semplicemente potuto accertare la conformità del regolamento al suddetto principio.

86. Lo stesso vale per il principio di libero esercizio di un'attività economica.

87. Giustamente quindi, basandosi sulla giurisprudenza della Corte relativa al regolamento n. 404/93, il Tribunale ha respinto i motivi relativi ai due principi considerati.

88. Si deve quindi respingere anche questo motivo del ricorso.

Quanto al motivo relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

89. L'argomento della ricorrente relativo ad una violazione di principio della tutela del legittimo affidamento esprime un'interpretazione della natura di questo principio che non corrisponde a quella che si ricava dalla giurisprudenza della Corte.

90. La ricorrente insiste, infatti, sulle specificità della sua situazione per comprovare un legittimo affidamento sull'applicazione di un regime transitorio che le eviti le conseguenze nefaste dell'entrata in vigore del regolamento n. 404/93. Essa menziona, in particolare, l'ampiezza dei suoi investimenti minacciati, l'impossibilità di trovare fonti d'approvvigionamento alternative e la necessità di adempiere contratti di nolo.

91. Tutte queste considerazioni sono però irrilevanti in tale contesto. Infatti, risulta chiaramente dalla giurisprudenza che non sono le particolari caratteristiche della situazione di un operatore che comportano l'applicazione del principio della tutela del legittimo affidamento, ma unicamente il comportamento dell'autorità. In quanto tale comportamento abbia potuto suscitare negli operatori un'aspettativa relativa a provvedimenti suscettibili d'essere adottati dalla suddetta autorità gli operatori possono pretendere che sia tutelato tale legittimo affidamento.

92. Ora, nel caso di specie la ricorrente non fornisce, né d'altra parte può fornire, alcun indizio di un siffatto comportamento del legislatore. Al contrario, lo stesso testo del protocollo «banane», allegato alla Convenzione d'applicazione relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità e parte integrante del Trattato, conferma la natura transitoria di questo. Inoltre, gli operatori non hanno mai potuto nutrire dubbi quanto al fatto che il completamento del mercato interno doveva implicare la fine dei regimi d'im-

portazione di banane diversi a seconda degli Stati membri.

93. Ne consegue che giustamente il Tribunale ha respinto l'argomento della ricorrente basato sulla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento richiamando la costante giurisprudenza della Corte secondo la quale «un operatore economico [non] può vantare un diritto quesito o anche un legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie nell'ambito del loro potere discrezionale (...)» [7].

94. Da quanto precede risulta che non occorre esaminare l'argomento della ricorrente secondo cui il Tribunale avrebbe interpretato in modo restrittivo le condizioni per l'applicazione del principio, riferendosi al presupposto che il legislatore abbia dato «assicurazioni precise», e non a quello del far nascere «fondate speranze».

95. Comunque, come abbiamo visto, essa non fornisce alcun elemento che consenta di concludere per l'esistenza di un comportamento del legislatore che risponda ad una qualsiasi di tali espressioni.

7 — V. sentenza Germania/Consiglio, citata, punto 80.

Quanto al motivo relativo alla delega assertivamente illegittima del potere legislativo del Consiglio alla Commissione

96. La ricorrente sostiene che il Consiglio avrebbe dovuto direttamente definire nel regolamento n. 404/93 la nozione di operatore. Infatti, tale nozione costituisce uno degli elementi essenziali dell'organizzazione comune dei mercati della banana creata dal suddetto regolamento e non può considerarsi come una semplice modalità di esecuzione di cui il Consiglio poteva delegare la definizione alla Commissione.

97. Inoltre, non pronunciandosi affatto su questo motivo autonomo, il Tribunale non avrebbe adempiuto l'obbligo di motivare il rigetto del motivo stesso.

98. I «motivi attinenti alla violazione delle disposizioni relative alla procedura legislativa» sono stati trattati dal Tribunale ai punti 77 e 78 della sentenza impugnata, dopo essere stati descritti nella prima frase del punto 75 come segue:

«In relazione al motivo attinente alla violazione delle disposizioni relative alla procedura legislativa, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, che il Consiglio non ha rispettato il diritto d'iniziativa della Commissione e che il Parlamento avrebbe dovuto essere nuovamente consultato dopo l'emendamento della proposta iniziale della Commissione».

99. Si deve constatare che, anche se questa descrizione è accompagnata dal qualificativo «in sostanza», non ci si può riscontrare una qualsiasi allusione al motivo sollevato dalla ricorrente.

100. Quanto all'esame di questo motivo da parte del Tribunale, quest'ultimo si richiama unicamente, nel punto 77 della sentenza, alla citata sentenza Germania/Consiglio, punti 27-43. Ora, questi punti vertono su tre questioni: violazione del diritto d'iniziativa della Commissione, difetto di motivazione e mancanza di nuova consultazione del Parlamento.

101. Non vi figura, invece, alcun riferimento al motivo relativo ad una delega di potere illecita del Consiglio alla Commissione, il che non è affatto sorprendente giacché tale motivo non sembra essere stato dedotto dinanzi alla Corte dal governo tedesco.

102. Ora, contrariamente al governo francese, ritengo che il Tribunale non abbia potuto considerare che le ricorrenti avevano rinunciato a tale motivo. Infatti, nell'ambito delle osservazioni che esse avevano presentato il 16 gennaio 1996, a richiesta del Tribunale, a proposito delle conseguenze della sentenza Atlanta-Fruchthandelgesellschaft e a.[8] sul procedimento in corso, ed alle quali si richiama il governo francese, le ricorrenti avevano precisato di tener fermi tutti i loro motivi. Esse aggiungevano, certo, che intendevano «concentrarsi» su quattro di essi. Questo implica pure, a contrario, il mantenimento degli altri motivi.

103. Ritengo quindi che a torto il Tribunale non abbia preso posizione sul motivo relativo ad una delega di potere illecita del Consiglio alla Commissione. Occorre, quindi, annullare la sentenza impugnata nella parte in cui riguarda la Atlanta, la sola delle ricorrenti che l'ha impugnata.

104. Il fascicolo di causa, tuttavia, è abbastanza completo per quanto riguarda tale motivo da consentire alla Corte di pronunciarsi direttamente. Non occorre quindi rinviare la causa al Tribunale.

105. L'esame del regolamento n. 404/93 rivela un certo numero di elementi, messi in evidenza dal governo francese, tali da fornire sufficienti precisazioni quanto alla nozione di operatore ai sensi del suddetto regolamento. Va, d'altra parte, sottolineato che tale termine viene correntemente usato nel contesto delle organizzazioni comuni dei mercati. Il Consiglio non doveva, di conseguenza, darne una definizione generica.

106. Così, l'art. 19, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 404/93 precisa che tali operatori devono essere «stabiliti nella Comunità» e devono aver «commercializ-

8 — Sentenza 9 novembre 1995, causa C-466/93, Racc. pag. I-3799).

zato in proprio un quantitativo minimo, da determinare, di banane delle provenienze sopra citate».

107. Le suddette provenienze risultano in particolare dal tredicesimo considerando del regolamento n. 404/93, il quale precisa che «il contingente tariffario dev'essere gestito effettuando una distinzione tra operatori che hanno in precedenza commercializzato banane dei paesi terzi e banane ACP non tradizionali, da un lato, e operatori che hanno in precedenza commercializzato banane prodotte nella Comunità e banane ACP tradizionali, dall'altro, riservando un quantitativo disponibile per i nuovi operatori che hanno recentemente intrapreso o che intraprenderanno un'attività commerciale in questo settore».

108. L'art. 15, n. 5, del regolamento n. 404/93, della versione vigente al momento della proposizione del ricorso definisce la nozione di «commercializzazione» come l'immissione sul mercato, esclusa la fase in cui il prodotto viene messo a disposizione del consumatore finale.

109. Infine, dal quindicesimo considerando del regolamento risulta che, «nell'adottare i criteri complementari ai quali devono attenersi gli operatori, la Commissione seguirà il principio del rilascio dei certificati alle persone fisiche o giuridiche che si sono assunte il rischio commerciale della commercializzazione delle banane e rispetterà l'esigenza di evitare di perturbare le normali relazioni commerciali tra le imprese che rappresentano i diversi anelli della catena della commercializzazione».

110. Il Consiglio ha quindi adempiuto i propri obblighi di legislatore giacché ha definito gli elementi essenziali della materia da disciplinare, come gli prescrive la giurisprudenza [9]. Esso non ha fatto altro che conferire alla Commissione i poteri di esecuzione delle norme da esso stabilite, in conformità dell'art. 145 del Trattato CE (divenuto art. 202 CE).

111. Occorre, di conseguenza, concludere che nemmeno tale motivo può costituire valido fondamento del ricorso.

Quanto agli altri presupposti della responsabilità extracontrattuale della Comunità

112. La ricorrente addebita al Tribunale di aver esaminato, fra i presupposti della responsabilità per atto illegittimo, solo quello relativo all'illegittimità dell'atto, mentre sussistevano gli altri presupposti.

9 — V., ad esempio, sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, Köster e Berodt (Racc. pag. 1161, punto 6).

113. Come ha giustamente ricordato il Tribunale, è giurisprudenza costante che la responsabilità extracontrattuale della Comunità dipende dal sussistere di tre presupposti, e cioè un comportamento illegittimo, l'effettività del danno e il nesso di casualità tra di essi.

114. Avendo accertato la mancanza del primo presupposto, il Tribunale non era tenuto ad esaminare gli altri.

Quanto agli elementi fattuali invocati dalla ricorrente

115. La ricorrente descrive con una certa insistenza elementi fattuali ch'essa ritiene specifici della sua situazione. Senza trarne formalmente un motivo di ricorso, essa sembra ciononostante addebitare al Tribunale di non averne tenuto conto.

116. Va precisato in proposito che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, tali elementi non sono pacifici. Infatti, il governo francese contesta formalmente sia l'esistenza stessa del danno, sia la sua specificità per le ricorrenti nel giudizio dinanzi al Tribunale, rispetto a tutti gli altri importatori di banane «paesi terzi», sia infine il nesso di casualità con l'adozione del regolamento n. 404/93.

117. Inoltre, le considerazioni in questione sono irrilevanti. In effetti, prescindendo dalla natura grave e speciale dell'asserito danno, questo non consentirebbe di superare l'ostacolo dell'irricevibilità su cui si è arenata questa tesi della ricorrente.

118. Per le ragioni sopra esposte, tali considerazioni non consentono nemmeno di rimettere in discussione la legittimità dell'applicazione del regolamento n. 404/93.

119. Aggiungerei che la circostanza, invocata dalla ricorrente, che l'interpenetrazione dei mercati voluta dal legislatore non si è verificata non può, di per sé, rimettere in discussione la validità del regolamento n. 404/93, in mancanza di un errore manifesto di valutazione da parte del legislatore. Se i provvedimenti adottati da quest'ultimo non sono viziati da un errore del genere, il fatto ch'essi non abbiano prodotto l'effetto voluto non inficia la loro validità.

120. Infine, va sottolineato che la ricorrente ritiene che le sia stata preclusa una parte del mercato a causa dell'esistenza di contratti di consegna a lungo termine. Nemmeno questa considerazione può inficiare la validità del regolamento n. 404/93, ma, invece, può se mai rientrare nella sfera d'applicazione delle regole di concorrenza del Trattato, cosa di cui si può, d'altronde, supporre che la ricorrente sia consapevole.

Conclusione

121. Tenuto conto di quanto precede, vi propongo di statuire come segue:

— la sentenza del Tribunale di primo grado 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./Comunità europea, è annullata nella parte in cui ha respinto il ricorso dell'Atlanta AG;

— il ricorso per risarcimento proposto dall'Atlanta AG contro la Comunità europea è respinto;

— l'Atlanta AG è condannata alle spese.