SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)
11 dicembre 1996 *

Nella causa T-521/93,

Atlanta AG, società di diritto tedesco, con sede in Brema (Germania),

Atlanta Handelsgesellschaft Harder & Co. GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Brema,

Afrikanische Frucht-Compagnie GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo (Germania),

Cobana Bananeneinkaufsgesellschaft mbH & Co. KG, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo,

Edeka Fruchtkontor GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo,

Internationale Fruchtimport Gesellschaft Weichert & Co., società di diritto tedesco, con sede in Amburgo,

* Lingua processuale: il tedesco.

Pacific Fruchtimport GmbH, società di diritto tedesco, con sede in Amburgo,

con gli avv. ti Erik Undritz e Gerrit Schohe, del foro di Amburgo, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Marc Baden, 24, rue Marie-Adélaïde,

ricorrenti,

contro

Comunità europea, e per essa:

1) **Consiglio dell'Unione europea**, rappresentato dai signori Jean-Paul Jacqué, direttore presso il servizio giuridico, Arthur Brautigam e Jürgen Huber, consiglieri giuridici, e dalla signora Anna Lo Monaco, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Bruno Eynard, direttore generale della direzione affari giuridici della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad Adenauer,

2) **Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai signori Peter Gilsdorf, consigliere giuridico principale, e Ulrich Wölker, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuti,

sostenuti da

Repubblica francese, rappresentata dalla signora Edwige Belliard, direttore aggiunto della direzione affari giuridici, e dal signor Gautier Mignot, segretario agli affari esteri, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata di Francia, 9, boulevard du Prince Henri,

e

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato inizialmente dalla signora S. Lucinda Hudson, poi dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'ambasciata del Regno Unito, 14, boulevard Roosevelt,

intervenienti,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far condannare la Comunità europea, e per essa il Consiglio e la Commissione, al risarcimento del danno subito a seguito dell'emanazione del regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana (GU L 47, pag. 1),

IL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO
DELLE COMUNITÀ EUROPEE (Quarta Sezione ampliata),

composto dal signor K. Lenaerts, presidente, dal signor R. García-Valdecasas, dalla signora P. Lindh e dai signori J. Azizi e J. L. Cooke, giudici,

cancelliere: H. Jung

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 5 giugno 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Fatti all'origine del ricorso

Situazione antecedente al regolamento n. 404/93

1 Prima dell'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana, il consumo di banane negli Stati membri era coperto da tre fonti di approvvigionamento: le banane prodotte nella Comunità (in particolare nelle isole Canarie e nei dipartimenti francesi d'oltremare), che rappresentavano il 20% circa del consumo comunitario (in prosieguo: le «banane comunitarie»), le banane prodotte in alcuni degli Stati con i quali la Comunità aveva concluso la Convenzione di Lomé (in particolare taluni Stati africani e talune isole del Mar dei Caraibi), che

rappresentavano il 20% circa del consumo comunitario (in prosieguo: le «banane ACP»), e le banane prodotte in altri Stati (principalmente in taluni paesi dell'America centrale e dell'America del Sud), che costituivano il 60% circa del consumo comunitario (in prosieguo: le «banane dei paesi terzi»).

2 Ai sensi del Protocollo allegato alla Convenzione di applicazione relativa all'associazione tra i paesi e territori d'oltremare e la Comunità, prevista all'art. 136 del Trattato CE (in prosieguo: il «Protocollo banane»), la Germania gode di un regime particolare che le consente di importare un contingente annuale di banane a dazio zero, calcolato in riferimento alla quantità importata nel 1956. Questo contingente base doveva essere gradatamente ridotto in funzione della progressiva realizzazione del mercato comune.

Il regolamento n. 404/93

3 Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 febbraio 1993, n. 404 (GU L 47, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 404/93»), modificato da ultimo dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105), ha istituito un'organizzazione comune dei mercati nel settore della banana. La versione che si applica nella fattispecie è quella del 13 febbraio 1993.

4 Ai sensi del terzo 'considerando' del regolamento n. 404/93, «fermi restando la preferenza comunitaria e gli obblighi internazionali della Comunità, [l']organizzazione comune dei mercati deve consentire lo smaltimento sul mercato comunitario, a prezzi equi tanto per i produttori quanto per i consumatori, delle banane di

produzione interna e di quelle originarie dei paesi ACP fornitori tradizionali, senza recare pregiudizio alle importazioni di banane originarie di altri paesi terzi fornitori e garantendo al contempo proventi sufficienti per i produttori».

5 In base al regime degli scambi con i paesi terzi, che è disciplinato dal titolo IV, le importazioni tradizionali di banane ACP possono continuare ad essere effettuate nella Comunità a dazio zero. Un allegato fissa tale quantità a 857 700 tonnellate, ripartendola tra gli Stati ACP fornitori tradizionali.

6 Ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 404/93,

«1. Per ogni anno è aperto un contingente tariffario di due milioni di tonnellate (peso netto) per le importazioni di banane di paesi terzi e di banane ACP non tradizionali.

Nell'ambito di questo contingente tariffario le importazioni di banane di paesi terzi sono soggette ad un'imposizione pari a 100 ecu/t, le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette a dazio zero.

(...)

2. Al di fuori del contingente di cui al paragrafo 1

— le importazioni di banane ACP non tradizionali sono soggette ad un'imposizione pari a 750 ecu/t,

— le importazioni di banane di paesi terzi sono soggette ad un'imposizione pari a 850 ecu/t

(...)».

7 A tenore dell'art. 19, n. 1,

«Il contingente tariffario è aperto, a decorrere dal 1° luglio 1993, secondo la seguente ripartizione:

a) il 66,5% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane di paesi terzi e/o banane ACP non tradizionali;

b) il 30% per la categoria degli operatori che hanno commercializzato banane comunitarie e/o ACP tradizionali;

c) il 3,5% per la categoria degli operatori stabiliti nella Comunità che hanno iniziato, a decorrere dal 1992, a commercializzare banane diverse dalle banane comunitarie e/o dalle banane ACP tradizionali.

(...)»

8 Ai sensi dell'art. 16, ogni anno viene elaborato un bilancio di previsione della produzione e del consumo della Comunità, nonché delle importazioni ed esportazioni; questo bilancio può essere riveduto durante la campagna in caso di necessità.

9 L'art. 18, n. 1, quarto comma, prevede la possibilità di un aumento di volume del contingente annuale in base al bilancio di previsione previsto all'art. 16.

10 L'art. 20 conferisce alla Commissione il potere di deliberare le condizioni di trasmissibilità dei certificati d'importazione.

11 A norma dell'art. 21, n. 2, il contingente tariffario previsto dal Protocollo banane è soppresso.

Situazione delle ricorrenti

12 Le ricorrenti sono operatori la cui attività consiste nell'importazione di banane da paesi terzi nella Comunità. La prima e la seconda delle società ricorrenti fanno parte del gruppo Atlanta: la prima è una holding intermediaria, la seconda una controllata della prima. La prima società ricorrente, sola interessata alla domanda di risarcimento dei danni oggetto del presente ricorso (v. infra, punti 16 e 28), sostiene che un'altra delle sue controllate, la Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH, incaricata di organizzare i trasporti in navi frigorifero, ha subito un danno per il fatto dell'entrata in vigore del regolamento n. 404/93. La Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH aveva preso a nolo tre navi, che aveva messo successivamente a disposizione di una società americana. Quest'ultima risolveva il contratto prima della scadenza prevista, per il motivo che le navi non erano più necessarie a seguito delle restrizioni all'importazione di banane derivanti dal regolamento n. 404/93. La Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH, che deve continuare a versare all'armatore il nolo convenuto, ha ceduto i suoi diritti al risarcimento vantati nei confronti della Comunità alla sua società controllante, la prima ricorrente.

Procedimento

13 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 14 marzo 1993, le ricorrenti chiedevano, da un lato, in forza dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE (divenuto art. 173, quarto comma, del Trattato CE; in prosieguo: il «Trattato»), l'annullamento parziale del regolamento n. 404/93 e, dall'altro, in forza degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, la condanna della Comunità europea al risarcimento dei danni subiti dalla prima società ricorrente o, eventualmente, dalla Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH. La seconda parte di questo ricorso, registrato dapprima con il numero C-286/93, poi con il numero T-521/93 (v. infra, punto 21), che costituisce oggetto della presente sentenza.

14 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte lo stesso giorno, la Repubblica federale di Germania domandava, ai sensi dell'art. 173, primo comma, del Trattato, l'annullamento del titolo IV e dell'art. 21, n. 2, del regolamento n. 404/93 (causa C-280/93).

15 Il 4 giugno 1993 le ricorrenti depositavano inoltre nella cancelleria della Corte una domanda di provvedimenti urgenti, ai sensi degli artt. 185 e 186 del Trattato, diretta ad ottenere, da un lato, la sospensione dell'esecuzione del titolo IV del regolamento n. 404/93, in particolare dei suoi artt. 17-20, e, dall'altro, l'adozione di qualsiasi altra misura che il presidente della Corte o la Corte considerasse opportuna (causa C-286/93 R).

16 Con ordinanza 21 giugno 1993 la Corte dichiarava irricevibile il ricorso, nella parte in cui era diretto all'annullamento di determinate disposizioni del regolamento n. 404/93, ma lo lasciava sussistere nella parte in cui era diretto ad ottenere la condanna della Comunità europea al risarcimento del danno causato dall'emanazione dello stesso regolamento. La Corte riservava inoltre la decisione sulle spese (causa C-286/93, *attualmente causa* T-521/93).

17 Con atti depositati nella cancelleria della Corte il 28 giugno 1993 e il 12 luglio 1993, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Repubblica francese chiedevano di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni dei convenuti.

18 Con ordinanza 6 luglio 1993 la Corte dichiarava irricevibile la domanda di provvedimenti urgenti presentata dalle società ricorrenti e riservava la decisione sulle spese (causa C-286/93 R).

19 Con atti depositati nella cancelleria della Corte tra il 29 giugno 1993 e il 12 luglio 1993, la Repubblica della Costa d'Avorio, la società Terres Rouges Consultant, la società España e figli e la società Cobana Import chiedevano di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni dei convenuti.

20 Con decisione 15 luglio 1993 la Corte decideva di sospendere il procedimento nella presente causa, ai sensi dell'art. 82 bis, n. 1, lett. b), del regolamento di procedura, fino alla definizione della causa C-280/93.

21 A seguito dell'entrata in vigore, il 1° agosto 1993, della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21), la presente causa veniva rinviata al Tribunale con ordinanza della Corte 27 settembre 1993.

22 Il 5 ottobre 1994 la Corte respingeva il ricorso d'annullamento proposto dalla Repubblica federale di Germania (sentenza Germania/Consiglio, causa C-280/93, Racc. pag. I-4973). A seguito di tale sentenza, veniva posto termine alla sospensione del procedimento nella presente causa e riprendeva la fase scritta.

23 Con ordinanze del presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale 9 marzo 1995, la Repubblica francese e il Regno Unito venivano ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni dei convenuti.

24 Con ordinanza 14 luglio 1995, il presidente della Seconda Sezione ampliata del Tribunale respingeva le istanze d'intervento della Repubblica della Costa d'Avorio, della società Terres Rouges Consultant, della società España e figli e della società Cobana Import e condannava le istanti alle spese relative alla loro domanda di intervento.

25 Con ordinanza 1° dicembre 1993, pervenuta in cancelleria il 14 dicembre successivo, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno sottoponeva alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative alla validità del titolo IV e dell'art. 21, n. 2, del regolamento n. 404/93. Tali questioni venivano sollevate nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH ed altre diciassette società del gruppo Atlanta e, dall'altro, il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura), relativa all'assegnazione di contingenti d'importazione di banane di paesi terzi.

26 Il 9 novembre 1995 la Corte, pronunciandosi sulle questioni poste dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, dichiarava che dall'esame del titolo IV e dell'art. 21, n. 2, del regolamento n. 404/93, alla luce della motivazione dell'ordinanza di rinvio, non erano emersi elementi tali da inficiare la validità delle disposizioni in essi contenute (sentenza nella causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a., Racc. pag. I-3799).

27 Fra l'8 dicembre 1994 e il 6 gennaio 1995, rispondendo a un quesito del Tribunale, le parti hanno presentato le loro osservazioni sulle eventuali conseguenze, per la presente controversia, della citata sentenza Germania/Consiglio. Fra il 4 e il 16 gennaio 1996, rispondendo a un quesito del Tribunale, le parti hanno presentato le loro osservazioni sulle eventuali conseguenze, per la presente controversia, della citata sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a.

28 Alla luce dell'ordinanza della Corte 21 giugno 1993, che dichiarava irricevibile il ricorso nella parte in cui era diretto all'annullamento delle disposizioni del regolamento n. 404/93, il Tribunale prenderà in considerazione soltanto la domanda di risarcimento dei danni presentata dalle ricorrenti.

Conclusioni delle parti

29 Le ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— condannare la Comunità europea, e per essa il Consiglio e la Commissione, a risarcire alla prima ricorrente il danno subito o, eventualmente, alla Atlanta Handels-und Schiffahrts-Gesellschaft mbH;

— condannare i convenuti alle spese.

30 Il Consiglio conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese, comprese quelle relative al ricorso d'annullamento.

31 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare le ricorrenti alle spese, comprese quelle relative al ricorso d'annullamento.

32 La Repubblica francese conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso.

33 Il Regno Unito conclude che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso.

Nel merito

34 Le ricorrenti fanno valere, a sostegno della loro domanda di risarcimento, quattordici motivi per dimostrare l'illegittimità del comportamento del Consiglio e della Commissione. Nelle osservazioni relative alle conseguenze da trarre dalla citata sentenza Germania/Consiglio e nella replica, esse hanno precisato di tenere fermi tutti i motivi dedotti nel ricorso, concentrandosi tuttavia sui quattro motivi seguenti: violazione del principio della parità di trattamento; violazione del principio di tutela del legittimo affidamento; violazione del diritto fondamentale al libero esercizio di un'attività economica e violazione dei diritti della difesa. Nella replica, nonché nelle osservazioni presentate il 16 gennaio 1996 in relazione alle conseguenze da trarre dalla citata sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a., le ricorrenti hanno altresì fatto valere che, anche qualora il Tribunale consideri valide le controverse disposizioni del regolamento n. 404/93, la prima ricorrente avrebbe tuttavia diritto a un risarcimento ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato. Il Tribunale esaminerà in primo luogo questo motivo, prima di procedere all'esame dei quattro motivi sui quali si sono concentrate le ricorrenti, e, infine, degli altri motivi esposti nel ricorso.

Sul motivo relativo alla responsabilità del Consiglio per un atto normativo

Argomenti delle parti

35 Le ricorrenti fanno valere che, conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri, la Comunità è responsabile anche per atti legislativi legittimamente adottati se il legislatore comunitario impone a determinati operatori oneri eccezionali che non colpiscono la generalità degli altri operatori economici.

36 Il Consiglio ritiene che questo motivo sia irricevibile poiché dedotto tardivamente. Esso fa valere, da un lato, l'art. 19, primo comma, dello Statuto CE della Corte di giustizia, secondo cui il ricorso deve contenere un'esposizione sommaria dei motivi invocati, e, dall'altro, l'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, secondo cui 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.

37 Il Consiglio sottolinea che le società ricorrenti non hanno dedotto questo motivo nel ricorso né, tanto meno, nelle loro osservazioni del 5 gennaio 1995 in merito alle conseguenze da trarre dalla citata sentenza Germania/Consiglio.

38 La Commissione condivide la posizione del Consiglio secondo cui la questione della responsabilità per un atto normativo è stata sollevata tardivamente.

Giudizio del Tribunale

39 Risulta sia dall'art. 42, n. 2, del regolamento di procedura della Corte, dinanzi alla quale il ricorso è stato proposto, sia dall'art. 48, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale 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. Il Tribunale ricorda a questo proposito che, secondo costante giurisprudenza, una sentenza della Corte che conferma la validità di un atto delle istituzioni comunitarie non può essere considerata un elemento che permetta la deduzione di un motivo nuovo, dato che tali atti godono di una presunzione di validità e che le citate sentenze Germania/Consiglio e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. non fanno che confermare una situazione giuridica di cui le ricorrenti erano a conoscenza nel momento in cui hanno proposto il ricorso (v. sentenza della Corte 1° aprile 1982, causa 11/81, Dürbeck/Commissione, Racc. pag. 1251, punto 17).

40 Nel caso di specie, poiché le ricorrenti non hanno fatto valere alcun elemento che possa giustificare la deduzione di un motivo nuovo relativo alla responsabilità del Consiglio per un atto normativo, il Tribunale dichiara che questo motivo è stato dedotto tardivamente ed è pertanto irricevibile.

Sul motivo relativo alla violazione del principio della parità di trattamento

Argomenti delle parti

41 Le società ricorrenti riconoscono che, nella citata sentenza Germania/Consiglio, la Corte ha ammesso che è giustificata una distinzione tra gli operatori che mettono in commercio banane di paesi terzi, da un lato, e quelli che mettono in commercio banane comunitarie e ACP, dall'altro. Tuttavia, esse considerano che questa sentenza non abbia affrontato la questione dell'impossibilità di accesso al mercato per gli operatori della prima categoria, mentre riconoscerebbe implicitamente, in altri punti, l'importanza di tale accesso. Esse invocano in proposito il punto 74 della sentenza, che precisa come uno degli obiettivi del regolamento sia l'integrazione di mercati fino ad allora isolati. Secondo le ricorrenti, una simile integrazione implica che gli operatori che mettono in commercio banane di paesi terzi debbano avere accesso alle banane comunitarie e ACP.

42 Le ricorrenti invocano, inoltre, l'ordinanza della Corte 29 giugno 1993, causa C-280/93 R, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-3667), in particolare il punto 41, dove si precisa che «non è sufficientemente certo che il regime di ripartizione contestato priverà gli importatori tedeschi di una parte sostanziale di quote di mercato, mentre soprattutto non sono evidenti i motivi per i quali tali importatori non possano rifornirsi di banane comunitarie e ACP».

43 Le ricorrenti concludono che, tenuto conto delle circostanze del caso di specie esiste una discriminazione tra gli operatori che mettono in commercio banane comunitarie e ACP, da un lato, e gli operatori che mettono in commercio banane di paesi terzi, dall'altro, poiché questi ultimi non hanno, di fatto, alcun accesso alle banane comunitarie e ACP.

44 Il Consiglio confuta questa interpretazione della citata sentenza Germania/Consiglio. Esso ricorda che la Corte ha precisato in tale sentenza che, qualora il legislatore comunitario debba valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possano essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui esso disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa.

45 Il Consiglio aggiunge che la Corte ha dichiarato che non era stato dimostrato che i provvedimenti adottati dal Consiglio fossero manifestamente inidonei a realizzare l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 404/93. Esso contesta inoltre l'affermazione delle ricorrenti secondo cui le banane comunitarie o ACP non sono disponibili sul mercato tedesco.

Giudizio del Tribunale

46 Il Tribunale ricorda che, secondo costante giurisprudenza, il principio della parità di trattamento fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario (v. la citata sentenza Germania/Consiglio, punto 67). Tale principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata. Come è stato già rilevato nella citata sentenza Germania/Consiglio, la situazione delle categorie di operatori economici tra le quali viene operata la ripartizione del contingente tariffario non era comparabile prima dell'adozione del regolamento n. 404/93. I provvedimenti adottati incidevano inoltre sulle categorie di operatori economici in modo diverso, e la Corte ha specificamente riconosciuto che gli operatori che tradizionalmente si rifornivano essenzialmente di banane di paesi terzi si sono visti imporre restrizioni alle loro possibilità d'importazione. La Corte ha tuttavia considerato che un trattamento differenziato di questo genere appariva inerente all'obiettivo dell'integrazione di mercati fino ad allora isolati ed allo scopo di garantire lo smaltimento della produzione comunitaria e della produzione tradizionale ACP (punto 74). La Corte ha inoltre rilevato che il meccanismo di ripartizione del contingente tariffario tra le diverse categorie di operatori economici era volto a indurre gli operatori di banane comunitarie e ACP tradizionali a rifornirsi di banane dei paesi terzi, tendendo contestualmente a spingere gli importatori di banane dei paesi terzi a distribuire banane comunitarie e ACP (punto 83). Essa ha quindi riconosciuto che il regolamento n. 404/93 non mirava a istituire un trattamento identico tra le diverse categorie di operatori.

47 La Corte ha del pari considerato necessario che il regolamento n. 404/93 limitasse il volume delle importazioni di banane di paesi terzi nella Comunità nell'ambito dell'instaurazione di un'organizzazione comune di mercato (punto 82).

48 La Corte ha infine ritenuto che non fosse stato dimostrato che il Consiglio avesse adottato provvedimenti manifestamente inidonei a realizzare l'obiettivo perseguito dal regolamento n. 404/93 (punto 95).

49 È opportuno aggiungere che la Corte ha precisato, nella citata sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a., che le difficoltà di applicazione del regolamento n. 404/93 fatte valere dalle ricorrenti non potevano incidere sulla validità del detto regolamento (punto 11). Analogamente, le conseguenze concrete dell'emanazione del regolamento n. 404/93 fatte valere dalle ricorrenti non possono essere prese in considerazione, nel caso di specie, dal Tribunale, che deve esaminare la questione della legittimità del regolamento n. 404/93 in relazione ai soli motivi prospettati dalle ricorrenti.

50 Il Tribunale conclude, di conseguenza, che le ricorrenti non hanno dimostrato che le istituzioni convenute abbiano posto in non cale il principio della parità di trattamento; occorre pertanto disattendere questo motivo.

Sul motivo relativo alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento

Argomenti delle parti

51 In primo luogo, le ricorrenti ricordano che il principio della tutela del legittimo affidamento non rientra tra i motivi invocati dalla Germania nella citata causa Germania/Consiglio.

52 Esse ammettono inoltre di non poter far valere un legittimo affidamento nel mantenimento della situazione esistente prima del 1° luglio 1993; tuttavia potevano confidare nell'adozione di provvedimenti transitori idonei a permettere un loro progressivo adattamento al nuovo regime. Esse rilevano che una normativa transitoria avrebbe consentito loro di attenuare le perdite e di conservare posti di lavoro, oppure di sopprimerli in maniera graduale.

53 Le ricorrenti affermano che, in mancanza di una normativa del genere, al pregiudizio da esse subito può rimediarsi solo mediante risarcimento. Esse invocano a sostegno della loro analisi la sentenza della Corte 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione (Racc. pag. 533, punto 47), nella quale la Corte ha dichiarato che, per ragioni di tutela del legittimo affidamento, la Comunità era tenuta a risarcire un operatore della perdita da esso subita, a causa dell'abolizione degli importi compensativi, nell'effettuare talune operazioni di esportazione.

54 Il Consiglio fa valere che, contrariamente a quanto affermato dalle ricorrenti, la Corte ha esaminato, nella citata sentenza Germania/Consiglio, la questione di una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento. Infatti, risulta anche dalla motivazione della sentenza che la Corte ha considerato che l'assenza di provvedimenti transitori non costituiva violazione del principio della tutela del legittimo affidamento.

Giudizio del Tribunale

55 Il Tribunale ricorda che il principio della tutela del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità. Occorre tuttavia ricordare anche che gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, in particolare in un settore, come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (v. in particolare sentenza della Corte 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispoltoni, Racc. pag. I-4863, punto 57). Il Tribunale rileva che, pur se la Germania non ha invocato il principio della tutela del legittimo affidamento tra i motivi fatti valere nella citata causa Germania/Consiglio, la Corte ha tuttavia confermato anche in tale sentenza che un operatore economico non può vantare un diritto quesito, o anche un legittimo affidamento, sul mantenimento di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate dalle istituzioni comunitarie nell'ambito del loro potere discrezionale (punto 80).

56 Inoltre, la possibilità di una violazione di tale principio è stata prospettata nelle questioni pregiudiziali dal giudice nazionale nella citata causa Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. Ora, la Corte, rilevando che il giudice nazionale non aveva fatto riferimento a motivi tali da modificare il giudizio sulla validità del regolamento n. 404/93, ha considerato che detta violazione non sussistesse.

57 Il Tribunale ricorda che nessuno può dedurre una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (v. sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./Commissione, Racc. pag. II-2379, punto 72). Ora, le ricorrenti non hanno fornito prove dell'esistenza di assicurazioni in questo senso, né nella precedente prassi della Commissione né nel contesto specifico dell'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati di cui si tratta.

58 Ne consegue che le ricorrenti non hanno dimostrato la sussistenza di una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento nel caso di specie e che il motivo relativo alla violazione di questo principio dev'essere disatteso.

Sul motivo relativo alla violazione del diritto fondamentale al libero esercizio di un'attività economica

Argomenti delle parti

59 Le ricorrenti fanno valere che la questione dei diritti fondamentali è stata esaminata nella citata sentenza Germania/Consiglio, sotto un profilo puramente astratto e generale e che i diritti soggettivi di un operatore economico individuale non sono stati presi in alcun modo in considerazione. Esse domandano quindi che il Tribunale si pronunci sulla questione se, nel caso di specie, la concreta applicazione del regolamento n. 404/93 abbia leso i loro diritti fondamentali.

60 Esse fanno valere, in particolare, la chiusura degli stabilimenti e i licenziamenti collettivi ai quali hanno dovuto procedere dal momento dell'adozione del regolamento n. 404/93 e fanno valere che il regolamento contestato ha leso il loro diritto fondamentale al libero esercizio dell'attività economica.

61 Secondo il Consiglio, risulta dalla citata sentenza Germania/Consiglio che nessun operatore tradizionale di banane di paesi terzi può eccepire la violazione del diritto fondamentale al libero esercizio dell'attività economica.

Giudizio del Tribunale

62 Il Tribunale ricorda che, secondo giurisprudenza costante, la libertà di esercizio di un'attività economica fa parte dei principi generali del diritto comunitario, ma, lungi dal costituire una prerogativa assoluta, va considerata alla luce della sua funzione sociale. Essa implica che un operatore economico non può essere arbitrariamente privato del diritto di esercitare la sua attività, ma non gli garantisce un volume d'affari particolare o una specifica quota di mercato. Le garanzie conferite agli operatori economici non possono in nessun caso essere estese alla protezione di semplici interessi o possibilità d'indole commerciale, la cui natura aleatoria è insita nell'essenza stessa dell'attività economica (v. sentenza della Corte 14 maggio 1974, causa 4/73, Nold/Commissione, Racc. pag. 491, punto 14). Ne consegue che è lecito imporre restrizioni al libero esercizio di un'attività economica, in particolare nell'ambito di un'organizzazione comune di mercato, a condizione che tali restrizioni rispondano effettivamente ad obiettivi di interesse generale perseguiti dalla Comunità e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (v. sentenza della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 15).

63 A questo proposito occorre ricordare che la Corte ha già statuito, nella citata sentenza Germania/Consiglio, che il pregiudizio al libero esercizio dell'attività professionale degli operatori tradizionali di banane dei paesi terzi conseguente al regola-

mento n. 404/93 rispondeva ad obiettivi di interesse generale comunitario e non incideva sull'essenza stessa del diritto (punto 87). Si deve poi ricordare ancora una volta che nella citata sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft la Corte ha rilevato, a proposito del richiamo delle ricorrenti a talune difficoltà di applicazione del regolamento e alle conseguenze che ne derivavano per la loro attività, che circostanze del genere non potevano avere influenza sulla validità del regolamento stesso (punto 11).

64 Occorre quindi disattendere il motivo attinente alla violazione del diritto fondamentale al libero esercizio di un'attività economica.

Sul motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa

Argomenti delle parti

65 Le ricorrenti rilevano che il rispetto dei diritti della difesa è garantito quale diritto fondamentale e comprende il diritto di audizione degli interessati nell'ambito di procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni o all'adozione di altre misure (v., ad esempio, sentenza della Corte 17 ottobre 1989, cause riunite C-97/87, C-98/87 e C-99/87, Dow Chemical Ibérica e a./Commissione, Racc. pag. 3165, punto 12). Le ricorrenti ricordano che nel caso di specie, prima dell'adozione del regolamento n. 404/93, la Commissione aveva preteso, come condizione di un'audizione, che tutti gli operatori interessati parlassero «a una voce». Ora, questa condizione era, a loro parere, impossibile da soddisfare, date le divergenze di interessi esistenti tra i vari operatori. Di conseguenza, la Commissione non ha proceduto all'audizione, con il risultato che le istituzioni comunitarie avrebbero completamente omesso di prendere in considerazione la situazione particolare di una categoria nettamente distinta di operatori economici. Secondo la giurisprudenza della Corte, un simile comportamento da parte del legislatore comunitario costituisce una grave violazione di norme giuridiche superiori (v. sentenze della Corte 19 marzo 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-3061, punto 16, e 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punto 27).

66 Le ricorrenti contestano quanto affermato dal Consiglio nel controricorso, e cioè che il rispetto dei diritti della difesa degli operatori, compresi quelli delle ricorrenti, è stato già esaminato nella citata sentenza Germania/Consiglio, e sostengono che la Corte non vi ha invece fatto riferimento.

67 Per quanto riguarda l'argomento del Consiglio secondo cui il diritto di audizione dell'interessato non esiste nell'ambito di un procedimento finalizzato all'adozione di un provvedimento normativo, le ricorrenti controbattono che è indifferente se la situazione giuridica del singolo sia pregiudicata dall'esito di una procedura amministrativa o da quello di una procedura legislativa. Esse aggiungono che, in un settore come quello agricolo, nel quale le istituzioni hanno poteri così rilevanti, è necessario che, prima di intervenire, il legislatore accordi a tutte le parti interessate la possibilità di esprimersi.

68 Il Consiglio afferma che, secondo le disposizioni del Trattato, esso non era assolutamente tenuto a consultare gli ambienti economici interessati prima di adottare il regolamento n. 404/93. Esso rammenta che nell'iter legislativo comunitario una consultazione con i rappresentanti dei diversi gruppi economici e sociali interviene solo sotto forma di una consultazione del Comitato economico e sociale e osserva che ciò è avvenuto per l'adozione del regolamento n. 404/93.

69 Per quanto riguarda la sentenza del Tribunale 23 febbraio 1994, cause riunite T-39/92 e T-40/92, CB e Europay/Commissione (Racc. pag. II-49), invocata dalle ricorrenti, nella quale il Tribunale ha precisato che il principio del diritto di audizione dell'interessato dev'essere rispettato in qualsiasi circostanza, il Consiglio nota che questa considerazione riguarda i soli procedimenti destinati a sfociare in decisioni aventi destinatari determinati o in atti normativi che riguardano direttamente e individualmente tali soggetti. Esso ricorda che nel caso di specie, con ordinanza 21 giugno 1993, la Corte ha respinto il ricorso delle ricorrenti nella parte in cui era diretto all'annullamento di determinate disposizioni del regolamento n. 404/93, poiché le ricorrenti non ne erano riguardate né direttamente né individualmente.

Giudizio del Tribunale

70 Il Tribunale considera che, contrariamente all'argomento svolto dalle ricorrenti, il diritto di audizione nel contesto di un procedimento amministrativo che riguarda un soggetto determinato non può essere trasposto nel contesto di una procedura legislativa che conduce all'adozione di misure di carattere generale. Il Tribunale rileva al riguardo che la citata sentenza CB e Europay/Commissione si colloca nell'ambito di una costante giurisprudenza in materia di concorrenza, secondo la quale le imprese cui viene contestata la violazione di norme del Trattato devono essere sentite prima che vengano adottati provvedimenti, in particolare sanzioni, nei loro riguardi. Tuttavia, questa giurisprudenza dev'essere valutata nel suo contesto appropriato e non può venire estesa alle procedure legislative comunitarie, che culminano nell'adozione di provvedimenti normativi che implicano scelte di politica economica e si applicano alla generalità degli operatori interessati.

71 Occorre aggiungere 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. Il Tribunale rammenta che, nella sentenza della Corte 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333), la Corte ha statuito che l'obbligo di consultare il Parlamento, previsto da diverse disposizioni del Trattato, è il riflesso, a livello comunitario, di un principio democratico fondamentale secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa.

72 Il Tribunale rammenta inoltre che una consultazione dei rappresentanti dei vari gruppi economici e sociali avviene nel corso dell'iter legislativo comunitario sotto forma di consultazione del Comitato economico e sociale. Nel caso presente il Parlamento e il detto Comitato sono stati consultati prima dell'adozione del regolamento n. 404/93, come previsto dal Trattato.

73 Il Tribunale ritiene che, contrariamente alla tesi prospettata dalle ricorrenti, la Commissione non avesse l'obbligo di consultare anche le varie categorie di operatori interessati dal mercato comunitario della banana. È senz'altro possibile, per il legislatore comunitario, prendere in considerazione la situazione particolare di distinte categorie di operatori economici senza sentire individualmente tutti questi operatori. A questo proposito, il Tribunale ricorda che, nella citata sentenza Germania/Consiglio, la Corte ha rilevato che la ricorrente non aveva dimostrato che il Consiglio avesse emanato provvedimenti manifestamente inidonei, ovvero avesse compiuto una valutazione manifestamente erronea degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa (punto 95). Quindi, poiché il regolamento n. 404/93 contiene disposizioni relative agli operatori che mettono in commercio banane di paesi terzi, la Corte ha già riconosciuto implicitamente che il legislatore comunitario non ha omesso di prendere in considerazione gli interessi di questa categoria di operatori.

74 Dalle considerazioni precedenti risulta che il motivo relativo alla violazione dei diritti della difesa dev'essere disatteso.

Sui motivi relativi alla violazione delle disposizioni relative alla procedura legislativa; alla violazione dell'art. 190 del Trattato; alla violazione del Protocollo banane; alla scelta di una base giuridica errata; alla violazione del principio di proporzionalità; alla violazione del diritto di proprietà; alla violazione delle norme sulla concorrenza; alla violazione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio e alla violazione della quarta Convenzione di Lomé

Argomenti delle parti

75 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. Quanto al motivo di violazione dell'art. 190 del Trattato, le

ricorrenti sostengono che il regolamento n. 404/93 non è sufficientemente motivato. A proposito del motivo attinente alla violazione del Protocollo banane, le ricorrenti deducono che il Consiglio non aveva il potere di abrogare detto Protocollo. A sostegno del motivo attinente alla scelta di una base giuridica errata, le ricorrenti sostengono che il fondamento giuridico adottato non permetteva di assicurare ai produttori che mettono in commercio banane ACP prezzi equi sul mercato comunitario e che anche la base scelta per la percezione dei diritti doganali era errata. Quanto al motivo attinente alla violazione del principio di proporzionalità, le ricorrenti fanno valere sostanzialmente che il regolamento n. 404/93 contravviene a tale principio a causa del carattere sproporzionato delle restrizioni che esso pone all'importazione di banane di paesi terzi. A sostegno del motivo attinente alla violazione del diritto di proprietà, le ricorrenti assumono, in sostanza, che le restrizioni all'importazione e il regime di ripartizione del contingente tariffario hanno l'effetto di un'espropriazione. In relazione al motivo attinente alla violazione delle norme sulla concorrenza, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, che le restrizioni all'importazione e il sistema di certificati d'importazione previsti dal regolamento n. 404/93 falsano la concorrenza tra operatori della Comunità. A sostegno del motivo attinente alla violazione dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (in prosieguo: il «GATT»), le ricorrenti deducono che le restrizioni all'importazione che discendono dagli artt. 17 e 18 del regolamento n. 404/93 violano le norme del GATT. In relazione al motivo attinente alla violazione della quarta Convenzione di Lomé, le ricorrenti fanno valere, in sostanza, che il regolamento n. 404/93 viola gli artt. 168 e 169 della stessa.

76 Il Consiglio e la Commissione ritengono che tutti questi argomenti siano già stati disattesi dalla Corte nelle citate sentenze Germania/Consiglio e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a.

Giudizio del Tribunale

77 Il Tribunale ricorda che il motivo di violazione delle disposizioni relative alla procedura di adozione del regolamento n. 404/93 è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 27-43; che il motivo relativo alla violazione dell'art. 190

del Trattato è stato respinto nella citata sentenza Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a., punti 12-18; che il motivo attinente alla violazione del Protocollo banane è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 113-118; che il motivo relativo alla scelta di una base giuridica errata è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 53-57; che il motivo attinente alla violazione del principio di proporzionalità è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 88-97; che il motivo di violazione del diritto di proprietà è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 77-79; che il motivo attinente alla violazione delle norme sulla concorrenza è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 58-62; che il motivo di violazione delle norme del GATT è stato respinto dalla citata sentenza Germania/Consiglio, punti 103-112, e che il motivo attinente alla violazione della quarta Convenzione di Lomé è stato respinto nella citata sentenza Germania/Consiglio, punti 100-102.

78 Il Tribunale conclude che, per le stesse ragioni esposte dalla Corte nelle citate sentenze Germania/Consiglio e Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a., richiamate sopra, al punto 77, occorre respingere tutti questi motivi.

Sul motivo relativo allo sviamento di potere

Argomenti delle parti

79 Le ricorrenti fanno valere che il regime di importazioni istituito dal regolamento n. 404/93 è diretto a garantire ai produttori che mettono in commercio banane ACP «redditi sufficienti», ma che tale obiettivo non può essere perseguito fondandosi sull'art. 43, n. 2, del Trattato. Esse aggiungono che la ripartizione del contingente tariffario operato dal regolamento non ha alcun legame logico con l'obiettivo di proteggere la produzione comunitaria e gli obblighi di acquisto di banane ACP, ma è invece diretta a privilegiare gli importatori di banane comunitarie e ACP. Esse ne deducono che il regolamento n. 404/93 è stato in realtà adottato nell'intento di realizzare fini diversi da quelli dichiarati.

80 Il Consiglio e la Commissione non hanno replicato nei dettagli a questo motivo. Tuttavia, il Consiglio ha ricordato in termini generali che la Corte ha giudicato, nella citata sentenza Germania/Consiglio, che il regolamento n. 404/93 è conforme agli obiettivi della politica agricola comune e non supera i limiti tracciati dagli artt. 39, 42 e 43 del Trattato. La Commissione, da parte sua, ha rilevato nelle osservazioni sul proseguimento del procedimento successivamente alla citata sentenza Germania/Consiglio che tutti i motivi fatti valere dalle ricorrenti contro il regolamento n. 404/93 erano già stati esaminati dalla Corte.

Giudizio del Tribunale

81 Il Tribunale ricorda che un atto può essere viziato da sviamento di potere qualora, sulla scorta di indizi obiettivi, pertinenti e concordanti, che è stato adottato per conseguire scopi diversi da quelli in esso indicati (sentenza della Corte 11 luglio 1990, causa C-323/88, Sermes, Racc. pag. I-3027, punto 33). Esso ricorda che la Corte ha già affermato nella citata sentenza Germania/Consiglio che una politica di sviluppo a favore degli Stati ACP, come quella perseguita dal regolamento, è del tutto conforme agli obiettivi della politica agricola comune e che, inoltre, nell'ambito della realizzazione di politiche interne, in particolare in materia agricola, le istituzioni comunitarie non possono prescindere dagli impegni internazionali assunti dalla Comunità in forza della Convenzione di Lomé (punti 53-57). Occorre ricordare del pari come la Corte abbia esplicitamente rilevato che il regolamento n. 404/93 è volto a garantire lo smaltimento della produzione comunitaria e della produzione tradizionale ACP (punto 74).

82 Il Tribunale ritiene pertanto che le ricorrenti non abbiano affatto dimostrato che il regolamento miri a realizzare fini diversi da quelli in esso enunciati e che il motivo in esame vada disatteso.

Conclusioni

83 Si deve ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, risulta dall'art. 215, secondo comma, del Trattato che la responsabilità extracontrattuale della Comu-

nità e l'effettività del diritto al risarcimento del danno subito dipendono dal sussistere di un complesso di presupposti, vale a dire l'illegittimità del comportamento imputato alle istituzioni, l'attualità del danno e l'esistenza di un nesso causale tra detto comportamento e il pregiudizio lamentato. Inoltre, nel caso di atti normativi che implicano scelte di politica economica, la responsabilità della Comunità sorge solo in caso di violazione grave di una norma giuridica di rango superiore che tutela i singoli. In un contesto normativo come quello della fattispecie, la responsabilità della Comunità può sorgere solo se l'istituzione interessata ha travalicato, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri (v. sentenza Mulder e a./Consiglio e Commissione, citata, punto 12).

84 Risulta da quanto precede che ai convenuti non può addebitarsi nessun comportamento illegittimo tale da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Di conseguenza, e senza che sia necessario verificare se siano dati gli altri presupposti della responsabilità extracontrattuale della Comunità, si deve respingere il ricorso.

Sulle spese

85 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché le ricorrenti sono rimaste soccombenti e il Consiglio e la Commissione ne hanno chiesto la condanna alle spese, esse devono essere condannate a sopportare le loro spese e quelle sostenute dal Consiglio e dalla Commissione nell'ambito della presente causa, comprese quelle relative al procedimento sommario (v. supra, punti 16 e 18). Ai sensi dell'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quarta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Le ricorrenti sono condannate in solido a tutte le spese della presente causa, comprese quelle relative al procedimento sommario.

3) Gli intervenienti sopporteranno le proprie spese.

Lenaerts García-Valdecasas Lindh

Azizi Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 dicembre 1996.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung K. Lenaerts