SENTENZA DELLA CORTE
5 marzo 1986 *

Nella causa 59/84,

Tezi Textiel BV, con sede in Woerden, Paesi Bassi, con l'avv. P.M. Storm del foro di Rotterdam, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. J. Loesch, 2, rue Goethe,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. A. Haagsma e P. Hartvig, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. M. Beschel, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

sostenuta da

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. I. Verkade, segretario generale presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente

e dal

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. J. R. J. Braggins, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata del Regno Unito, 28, boulevard Royal,

intervenienti,

avente ad oggetto il ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione 14 dicembre 1983, che autorizza i paesi del Benelux ad escludere dal trattamento comunitario calzoncini, short e pantaloni tessuti, per uomo e ragazzo, pantaloni tessuti per donna, per ragazza e per bambini, delle sottovoci ex 61.01 B V e ex 61.02 B II della tariffa doganale comune (categoria 6), originari di Macao, e messi in libera pratica negli altri Stati membri (GU C 340, pag. 2), e il ricorso per il risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente in conseguenza della predetta decisione,

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, T. Koopmans, U. Everling e K. Bahlmann, presidenti di sezione, G. Bosco, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: P. Heim

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate nell'udienza del 2 ottobre 1985,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 6 marzo 1984, la società Tezi Textiel BV (in prosieguo: « Tezi ») ha proposto a norma degli artt. 173, 2° comma, e 178 del trattato CEE un ricorso inteso, in primo luogo, all'annullamento della decisione della Commissione 14 dicembre 1983, che autorizza i paesi del Benelux ad escludere dal trattamento comunitario calzoncini, shorts e pantaloni tessuti, per uomo e ragazzo, pantaloni tessuti per donna, per ragazza e per bambini, delle sottovoci ex 61.01 B V e ex 61.02 B II della tariffa doganale comune (categoria 6) (in prosieguo: « TDC »), originari di Macao, e messi in libera pratica negli altri Stati membri e, in secondo luogo, ad ottenere dalla Commissione il risarcimento dei danni subiti dalla ricorrente in conseguenza della predetta decisione.

È opportuno ricordare, a questo proposito, che gli scambi di prodotti tessili tra Macao e la Comunità erano disciplinati, all'epoca dei fatti di causa, dal secondo Accordo multifibre stipulato nell'ambito del GATT. Detto accordo, per quanto non ancora ufficialmente approvato dalla Comunità, entrava provvisoriamente in vigore, in particolare nei rapporti tra la Comunità e Macao, in forza del regola-

mento del Consiglio 21 dicembre 1978, n. 3059 (GU L 365, pag. 1), sostituito dal regolamento del Consiglio 23 dicembre 1982, n. 3589, relativo al regime comune da applicare alle importazioni di taluni prodotti tessili originari dei paesi terzi (GU L 374, pag. 106).

3 A norma del regolamento n. 3589/82, che si applica ai fatti di causa, l'importazione nella Comunità dei prodotti tessili rientranti nelle categorie contemplate nell'allegato I è soggetta alle limitazioni quantitative indicate nell'allegato III. Per i prodotti rientranti nella categoria 6, originari di Macao, il limite quantitativo era fissato, per il 1983, in 10 114 000 pezzi. Questo quantitativo massimo era ripartito, a norma dell'art. 3, n. 2, e dell'allegato IV, tra gli Stati membri della Comunità, e i paesi del Benelux erano, a tal fine, considerati come un'unità.

4 Per quanto riguarda gli scambi commerciali di dette merci tra il Benelux e gli altri Stati membri, la Commissione, in base all'art. 115 del trattato e alla sua decisione 20 dicembre 1979, 80/47 (GU L 16, pag. 14), aveva autorizzato, con decisione 22 dicembre 1981, 82/205 (GU L 97, pag. 2), i paesi del Benelux a procedere ad una sorveglianza intracomunitaria sulle importazioni, consistente nel subordinare le importazioni delle merci di cui trattasi al rilascio di una licenza per il periodo fino al 30 giugno 1983. Una nuova autorizzazione veniva concessa con decisione della Commissione 28 giugno 1983, n. 326 (GU L 175, pag. 1) per il periodo fino al 30 giugno 1985. Questo regime di sorveglianza intracomunitaria vigeva all'epoca dei fatti di causa.

5 Il 1° dicembre 1983 la Tezi presentava ai competenti uffici olandesi domande di licenza per l'importazione dall'Italia di 287 749 pantaloni di cotone per uomo e ragazzo originari di Macao, compresi nella sottovoce doganale 61.01 B V e) 3.

6 Le domande venivano tuttavia respinte in base alla predetta decisione 14 dicembre 1983, con la quale la Commissione, su domanda del governo dei Paesi Bassi, presentata d'intesa con i governi degli altri paesi del Benelux, autorizzava detti paesi, in forza dell'art. 115 del trattato CEE, ad escludere dal trattamento comunitario, per il periodo 1° — 31 dicembre 1983, le merci comprese nelle voci ex 61.01 B V ed ex 61.02 B II della TDC, originarie di Macao, messe in libera pratica negli altri Stati membri, e relativamente alle quali fossero state presentate domande di licenza d'importazione dopo il 30 novembre 1983.

7 La Tezi, ritenendo che la suddetta decisione della Commissione 14 dicembre 1983 sia illegittima sotto vari aspetti e che la sua applicazione la danneggi, ha proposto il presente ricorso.

8 Con istanze pervenute alla Corte il 2 e, rispettivamente, il 6 agosto 1984, il governo del Regno Unito e il governo del Regno dei Paesi Bassi hanno chiesto, a norma dell'art. 37, n. 1, dello statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, di intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione. L'intervento è stato ammesso con ordinanza della Corte 26 settembre 1984.

Per quanto riguarda la domanda di annullamento

Sulla ricevibilità

9 La Commissione eccepisce, in limine, l'irricevibilità della domanda di annullamento presentata dalla Tezi. A questo proposito rileva che la Tezi era a conoscenza, ai sensi dell'art. 173, 3° comma, del trattato, e integralmente, della decisione controversa il 15 dicembre 1983, data in cui gli uffici olandesi la informarono telefonicamente del rigetto delle sue domande di licenza di importazione, o, al più tardi, il 21 dicembre 1983, data in cui si presume che essa ricevette le lettere 20 dicembre 1983 con le quali detti uffici confermavano la comunicazione telefonica. Da quanto sopra la Commissione deduce che la Tezi avrebbe dovuto depositare l'atto introduttivo, al più tardi, il 28 febbraio 1984, mentre lo ha depositato solo il 6 marzo 1984.

10 A questo proposito è sufficiente osservare che, come la Tezi ha giustamente rilevato, né la comunicazione telefonica del 15 dicembre 1983 né le lettere 20 dicembre 1983, il cui testo è allegato all'atto introduttivo, né tanto meno la « nota della Commissione in base all'art. 115 del trattato CEE » (pubblicata nella GU C 340, pag. 2) contenente solo un riassunto dei tre articoli della decisione impugnata, hanno consentito alla Tezi di conoscere il testo di detta decisione e in particolare la motivazione della stessa.

11 Di conseguenza, toccava alla Tezi chiedere alla Commissione entro un termine ragionevole, il testo integrale della decisione impugnata, il che è stato fatto nel febbraio 1984, come emerge dal fascicolo.

12 L'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione deve pertanto essere respinta.

Nel merito

Sul mezzo principale relativo all'inapplicabilità dell'art. 115 ai prodotti tessili contemplati dal regolamento n. 3589/82

13 La Tezi osserva che quando in un determinato settore della politica commerciale comune la Comunità abbia esercitato la sua esclusiva competenza, in base all'art. 113 del trattato CEE, non è più consentito il ricorso in questo stesso settore all'art. 115, ed è quindi precluso alla Commissione l'autorizzare, in base a detto articolo, gli Stati membri ad adottare misure protettive.

14 Secondo la Tezi, nel campo degli scambi di prodotti tessili rientranti nell'Accordo multifibre esiste una vera e propria politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113. La Tezi sottolinea, a questo proposito, che l'Accordo multifibre è stato negoziato solo dalla Commissione e che le quote di importazione concordate con i paesi terzi nell'ambito di detto accordo sono state fissate in seguito a una valutazione globale degli interessi dell'industria tessile della Comunità considerata nel suo insieme. La ripartizione in quote nazionali è stata disposta, secondo la Tezi, per ragioni puramente amministrative, come emerge dal 9° punto della motivazione del regolamento n. 3589/82, e comunque non è sufficiente a rendere applicabile l'art. 115.

15 In effetti, secondo la Tezi, i provvedimenti adottati dagli Stati membri per applicare dette quote nazionali non possono essere equiparati alle « misure di politica commerciale adottate dagli Stati membri conformemente al (...) trattato », che, sole, possono dare luogo alla concessione di un'autorizzazione da parte della Commissione a norma dell'art. 115. Comunque dei provvedimenti nazionali adottati per l'applicazione delle quote nazionali fissate dalla Comunità non presenterebbero alcuna disparità atta a provocare difficoltà economiche che giustifichino una decisione ex art. 115.

16 La Tezi fa inoltre notare che il regolamento n. 3589/82 contiene delle disposizioni (art. 7, n. 2) intese all'adeguamento delle quote nazionali ove ciò si rivelasse necessario, in particolare, a motivo dell'evoluzione delle correnti commerciali.

17 Pertanto la Tezi conclude che la Commissione non aveva il potere di adottare la decisione controversa.

18 La Commissione nega che l'istituzione di un regime di importazione come quello contemplato, per i prodotti tessili provenienti dai paesi aderenti all'Accordo multifibre, dal regolamento n. 3589/82 possa avere l'effetto di rendere inapplicabile l'art. 115 del trattato.

19 A sostegno della sua opinione, la Commissione cita la sentenza 15 dicembre 1976 (causa 41/76, Donckerwolke, Racc. pag. 1921), nella quale la Corte ha riconosciuto che « le lacune esistenti in materia di politica commerciale comune alla scadenza del periodo transitorio sono tali da conservare tra gli Stati membri divari di politica commerciale che possono dare origine a sviamenti di traffico o provocare disagi economici in alcuni Stati membri ». Nella stessa sentenza la Corte ha ammesso che « l'art. 115 consente di far fronte ad inconvenienti del genere in quanto conferisce alla Commissione la facoltà di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure di tutela, specie in forme di deroga al principio della libera circolazione all'interno della Comunità dei prodotti di origine extracomunitaria messi in libera pratica in uno degli Stati membri ».

20 Secondo la Commissione, il regime istituito dal regolamento n. 3589/82 lascia sussistere disparità di politica commerciale tra i vari Stati membri dal momento che contempla, per ciascuno Stato membro, una quota nazionale oltre la quale le importazioni di merci provenienti da paesi terzi firmatari dell'Accordo multifibre non sono più consentite. Da ciò consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Tezi, per le merci provenienti da paesi terzi non vigono le medesime condizioni di importazione doganali e commerciali, indipendentemente dallo Stato all'interno del quale avviene la messa in libera pratica.

21 A questo proposito, secondo la Commissione, è inconferente operare distinzioni tra disparità determinate da provvedimenti di politica commerciale adottati auto-

nomamente da uno Stato membro e disparità determinate da misure di politica commerciale adottate dalla Comunità e successivamente attuate da uno Stato membro.

22 Inoltre, la Commissione osserva che non si può disconoscere l'esistenza di queste disparità deducendo, come fa la Tezi, che la ripartiazione in quote nazionali è giustificata da ragioni di ordine puramente amministrativo. Anzi, come emergerebbe dal 10° punto della motivazione del regolamento n. 3589/82, siffatta ripartizione sarebbe l'inevitabile conseguenza del carattere non ancora uniforme del regime di importazione contemplato da detto regolamento.

23 Per quanto riguarda gli strumenti per far fronte alle difficoltà che potrebbero derivare dalle predette disparità, la Commissione considera efficace solo il ricorso alle possibilità offerte dall'art. 115. Quanto alla possibilità contemplata dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 3589/82, di procedere all'adattamento delle quote nazionali, la Commissione sostiene che questa possibilità non può essere utilizzata in un caso come quello che è all'origine della decisione impugnata, trattandosi di un dispositivo destinato ad essere applicato solo alle importazioni dirette.

24 Il governo olandese e il governo del Regno Unito, intervenuti a sostegno della Commissione, condividono, in sostanza, le opinioni da questa espresse.

25 Il governo olandese fa notare, in particolare, che il ricorso all'art. 7, n. 2 sopracitato, non sarebbe stato di alcuna utilità ai fini della soluzione delle difficoltà risentite dai paesi del Benelux nel caso in cui si riferisce la decisione impugnata. Detto articolo, infatti, consente solo l'ampliamento delle quote nazionali, il che costituirebbe un risultato del tutto contrario agli interessi dei paesi del Benelux e non avrebbe comunque consentito di evitare il flusso delle importazioni parallele dei prodotti tessili di cui trattasi.

26 Si deve osservare, in via preliminare, che, come è stato ricordato dalla Corte nella sopracitata sentenza 15 dicembre 1976, a norma del n. 2 dell'art. 9 del trattato, i provvedimenti contemplati per la liberalizzazione degli scambi intracomunitari si applicano in modo identico alle merci originarie degli Stati membri e alle merci provenienti dai paesi terzi che si trovano in libera pratica nella Comunità alle condizioni stabilite dall'art. 10. A tale proposito, la Corte ha precisato che, per quanto riguarda la libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, i prodotti

messi in libera pratica sono definitivamente e totalmente equiparati ai prodotti di origine comunitaria.

27 L'esistenza di un regime come quello contemplato dal regolamento n. 3589/82 per quanto concerne i prodotti tessili originari di paesi terzi aderenti all'Accordo multifibre non può sminuire la portata del principio sopra descritto, in ragione del fatto che detto regolamento contempla la ripartizione del quantitativo massimo comunitario in quote nazionali.

28 Infatti, come la Corte ha precisato nella sentenza 13 dicembre 1983 (causa 218/82, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 4063), anche se è lecito che un contingente globale comunitario venga ripartito in quote nazionali, siffatta ripartizione non può pregiudicare la libera circolazione delle merci che costituiscono oggetto del contingente e che sono state messe in libera pratica nel territorio di uno degli Stati membri.

29 Ne consegue che le merci originarie dai paesi aderenti all'Accordo multifibre, una volta importate e messe in libera pratica in uno Stato membro, devono poter circolare liberamente in qualsiasi altro Stato membro.

30 Tuttavia, la Corte ha riconosciuto, nella già citata sentenza 15 dicembre 1976, che la piena applicazione del principio della libera circolazione alle merci messe in libera pratica presuppone, come si desume dal sistema del trattato, l'instaurazione di una politica commerciale comune.

31 La Corte ha, a questo proposito, osservato che l'equiparazione ai prodotti comunitari delle merci provenienti dai paesi terzi, ma messe in libera pratica in uno degli Stati membri, può essere pienamente efficace solo se per queste ultime valgono le stesse condizioni di importazione, doganali e commerciali, indipendentemente dallo Stato membro nel quale è stata effettuata la messa in libera pratica.

32 Sempre nella sentenza precitata la Corte, dopo aver rilevato che, nonostante la scadenza del periodo transitorio, non era ancora stata interamente realizzata una politica commerciale comune basata, conformemente all'art. 113, n. 1, del trattato, su principi uniformi, ha riconosciuto che, unitamente ad altri fattori, le lacune esistenti nella suddetta politica sono tali da conservare tra gli Stati membri divari di politica commerciale che possono dare origine a sviamenti di traffico o provocare disagi economici in alcuni Stati membri.

33 La Corte ha precisato che il ricorso all'art. 115 consente di fare fronte a inconvenienti del genere in quanto conferisce alla Commissione la facoltà di autorizzare gli Stati membri ad adottare misure di tutela, specie in forma di deroghe al principio della libera circolazione, all'interno della Comunità, dei prodotti di origine extracomunitaria messi in libera pratica in uno degli Stati membri.

34 Bisogna quindi chiedersi se il regolamento n. 3589/82 abbia attuato, per quanto riguarda le merci originarie dei paesi terzi aderenti all'Accordo multifibre, una vera e propria politica commerciale comune ai sensi dell'art. 113, sicché la Commissione non disponga più, nella sfera d'applicazione di detto regolamento, del potere di concedere agli Stati membri autorizzazioni ai sensi dell'art. 115.

35 La soluzione affermativa propugnata dalla Tezi potrebbe essere accolta solo se si potesse dimostrare che il regime istituito dal regolamento n. 3589/82 ha avuto come conseguenza la creazione di condizioni uniformi di importazione per i prodotti tessili, senza distinzioni a seconda dello Stato membro nel quale la messa in libera pratica viene effettuata.

36 A questo proposito, bisogna anzitutto sottolineare che il regolamento n. 3589/82 costituisce, nel settore in cui si applica, un sicuro progresso verso l'instaurazione di una politica commerciale comune basata, conformemente a quanto prescritto dall'art. 113, n. 1, del trattato, su principi uniformi.

37 Non risulta tuttavia dal regime istituito dal suddetto regolamento che quest'ultimo abbia realizzato una completa uniformità per quanto riguarda le condizioni di importazione. Infatti, nella seconda frase del 10° punto della motivazione di detto regolamento è precisato che, « date le notevoli disparità che ancora esistono tra le condizioni alle quali sono attualmente subordinate le importazioni dei prodotti in questione negli Stati membri, nonché la speciale sensibilità dell'industria tessile comunitaria, queste condizioni di importazione possono essere uniformate unicamente per gradi ».

38 Ne consegue che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Tezi, non è lecito affermare che le disparità di cui trattasi siano originate unicamente dal regolamento n. 3589/82. Siffatte disparità risultano, al contrario, da iniziative assunte dai vari Stati membri autonomamente, ma conformemente alle esigenze dettate in materia dal diritto comunitario. In questo contesto il regolamento n. 3589/82 si limita, come

emerge dal sopra citato passo del 10° punto della motivazione, a conservare, in determinata misura, le disparità esistenti, pur proponendosi di ridurle, se non addirittura di eliminarle, gradualmente.

39 A maggior ragione non si può sostenere, come fa la Tezi, che la ripartizione dei quantitativi massimi comunitari in quote nazionali persegua scopi di ordine puramente amministrativo.

40 È pur vero che nel 9° punto della motivazione del regolamento n. 3589/82 detta ripartizione viene giustificata con la necessità di instaurare « una speciale procedura di gestione » dei quantitativi massimi comunitari basata sul principio della decentralizzazione. Tuttavia, il 9° punto della motivazione dev'essere letto in combinazione con la prima frase del 10° punto della motivazione, secondo la quale, « per consentire l'uso ottimale dei limiti quantitativi comunitari, la loro ripartizione deve avvenire secondo le esigenze di approvvigionamento che si manifestano nei vari Stati membri e secondo gli obiettivi quantitativi fissati dal Consiglio ».

41 Neanche l'art. 7, n. 2, del regolamento n. 3589/82 può essere invocato per dedurne che il legislatore comunitario ha previsto un dispositivo idoneo a rendere superfluo il ricorso all'art. 115 del trattato.

42 In effetti, il fatto di poter procedere ad un adeguamento della ripartizione dei quantitativi massimi comunitari « ove risultasse necessario, in particolare, a motivo dell'evoluzione delle correnti commerciali (...) onde garantire il loro uso ottimale », potrebbe condurre, se la quota nazionale di uno Stato membro venisse ridotta, a limitare le importazioni dirette dei prodotti tessili in detto Stato, vale a dire le importazioni da paesi terzi produttori, ma non potrebbe avere alcuna influenza sulla possibilità di importare nello stesso Stato merci messe in libera pratica in un altro Stato membro.

43 Si deve pertanto concludere che la Commissione conserva il potere di autorizzare in forza dell'art. 115, uno Stato membro ad adottare, qualora le circostanze lo giustifichino, misure di protezione per quanto riguarda i prodotti tessili assoggettati al regime di cui al regolamento n. 3589/82 e messi in libera pratica in altri Stati membri.

44 Il mezzo principale della Tezi volto a dimostrare l'illegittimità della decisione impugnata deve quindi essere respinto.

Sul mezzo dedotto in subordine e relativo all'inosservanza, da parte della Commissione, delle condizioni stabilite dall'art. 115

45 La Tezi sostiene, in subordine, che la Commissione, adottando la decisione impugnata, non ha rispettato, sotto vari aspetti, le condizioni stabilite dall'art. 115.

46 Innanzitutto la Commissione ha autorizzato i paesi del Benelux ad adottare misure di protezione per una categoria di merci molto ampia (la categoria 6, contemplata nell'allegato I del regolamento n. 3589/82) mentre avrebbe dovuto invitare il governo olandese a indicare in modo più preciso e conforme alla decisione 20 dicembre 1979, 80/47, sopracitata, le merci per le quali veniva chiesta una misura di protezione. La Tezi sottolinea pure che le licenze di importazione che aveva chiesto alle autorità olandesi si riferivano ad un gruppo di merci molto più ristretto della categoria 6 nel suo insieme, per la quale la misura di protezione è stata chiesta dal governo olandese e autorizzata dalla Commissione.

47 La Tezi nega, in secondo luogo, l'esistenza di difficoltà economiche che giustificassero l'autorizzazione di una misura di protezione. Essa osserva che il calo dell'occupazione nell'industria tessile degli indumenti esterni per uomini e donne, fatto presente nella domanda del governo olandese, non risulta essersi verificato nel settore della fabbricazione dei pantaloni di cotone per uomo e ragazzo, prodotti che figuravano tra quelli che la Tezi aveva intenzione di importare nei Paesi Bassi.

48 A parere della Tezi, la Commissione dovrebbe accertarsi che esista un pericolo reale di concorrenza tra le merci per le quali vengono presentate domande di licenze di importazione e le merci fabbricate nel territorio nazionale, e che detta concorrenza sia idonea ad aggravare le difficoltà economiche a un punto tale da rendere necessaria l'adozione di misure di protezione. Nel caso di specie, secondo la Tezi, la Commissione si è accontentata dei dati fornitile dal governo olandese.

49 La Commissione sostiene che né l'art. 115 né la precitata decisione 80/47 consentono di concludere che una decisione adottata in base all'art. 115 deve ridursi ad una presa di posizione in merito alla situazione del tipo di merce indicato nelle domande di licenze di importazione pendenti dinanzi alle autorità dello Stato membro che chiede detta decisione. Nulla impedirebbe, per contro, alla Commissione di verificare se un'intera categoria di merci risponda alle condizioni per l'autorizzazione di una misura di protezione a norma dell'art. 115 e, a questo scopo, la presentazione di una serie di domande di licenze di importazione è solo uno tra altri criteri di valutazione.

50 Per quanto riguarda le difficoltà economiche che giustificano l'adozione della decisione controversa, la Commissione ricorda che la produzione dei paesi del Benelux era in calo all'epoca dei fatti di causa, che le importazioni dai paesi terzi erano in aumento, che la quota di merci originarie di Macao attribuita al Benelux era praticamente esaurita e che le importazioni di merci messe in libera pratica in altri Stati membri superavano del 43% detta quota. La Commissione aggiunge che i prezzi delle merci originarie di Macao erano inferiori del 50% ai prezzi di prodotti analoghi fabbricati nel Benelux e che dal 1980 il calo dell'occupazione nel settore considerato nei Paesi Bassi era notevole.

51 Pertanto, a parere della Commissione, nel caso di specie sussistevano i presupposti per l'applicazione dell'art. 115.

52 A questo proposito va osservato, in merito al primo argomento dedotto dalla Tezi, che la categoria 6 di cui all'allegato I del regolamento n. 3589/82 comprende solo le merci che rientrano nelle voci doganali ex 61.01 B V e ex 61.02 B II e per le quali sono state autorizzate misure di protezione con la decisione controversa.

53 Di conseguenza, il fatto che la domanda presentata dal governo olandese alla Commissione si riferisce alla categoria 6 in generale, senza specifica indicazione della voce della TDC e del codice Nimexe dei prodotti di cui trattasi, è del tutto irrilevante.

54 Quanto all'argomento della Tezi relativo al fatto che con la decisione controversa sono state autorizzate misure di protezione per una categoria molto ampia di merci, è sufficiente osservare che né la decisione 80/47 né lo stesso art. 115 escludono che una decisione del genere possa riguardare un numero elevato di prodotti

rientranti peraltro nella stessa categoria doganale, purché lo Stato membro richiedente riesca a dimostrare la necessità di disporre di misure di protezione di siffatta portata, e senza che sia necessario fornire prove per ciascun prodotto.

55 Sotto questo profilo non è pertinente il rilievo della Tezi che la decisione controversa ha autorizzato misure di protezione per tutte le merci comprese nella categoria 6 di cui all'allegato I del regolamento n. 3589/82, mentre le domande di licenze d'importazione presentate dalla Tezi alle autorità olandesi riguardavano solo talune di dette merci.

56 Non esiste, infatti, tra la presentazione di domande di licenze di importazione alle autorità dello Stato membro richiedente e la decisione della Commissione di autorizzare misure di protezione, un legame talmente stretto da escludere che provvedimenti autorizzati possano riguardare merci per le quali non siano state presentate dette domande.

57 Per quanto riguarda le difficoltà economiche che giustificano l'autorizzazione di misure di protezione, bisogna ricordare che, come la Corte ha avuto occasione di precisare, in particolare nella già citata sentenza 15 dicembre 1976, le deroghe consentite dall'art. 115, poiché costituiscono non solo un'eccezione agli artt. 9 e 30 del trattato — i quali sono di fondamentale importanza per il funzionamento del mercato comune — ma altresì un ostacolo per l'instaurazione della politica commerciale comune contemplata dall'art. 113, vanno interpretate e applicate restrittivamente.

58 Inoltre, tenuto conto del fatto che, com'è stato poc'anzi sottolineato, il regime istituito con il regolamento n. 3589/82 costituisce, nel settore in cui si applica, un passo avanti verso l'instaurazione di una politica commerciale comune basata, come prescritto dall'art. 113, n. 1, su principi uniformi, la Commissione deve dimostrare, nell'esercizio dei poteri di cui essa ancora dispone in forza dell'art. 115, nei confronti delle merci assoggettate alla disciplina del suddetto regolamento n. 3589/82, particolare prudenza e moderazione.

59 Ne consegue che, nel settore considerato, solo per gravi motivi e per un periodo di tempo limitato, la Commissione può, dopo aver esaminato esaurientemente la situazione esistente nello Stato membro che chiede una decisione ai sensi dell'art. 115 e dopo aver valutato gli interessi generali della Comunità, autorizzare, in

forza di detto articolo, le misure di protezione che perturbino in minore misura gli scambi intracomunitari.

60 Nel caso di specie dette condizioni sono soddisfatte.

61 Infatti, dalla motivazione della decisione impugnata, dai dati indicati dai Paesi Bassi nella domanda rivolta alla Commissione e dai chiarimenti forniti da questa all'udienza emerge che le difficoltà economiche fatte presenti dai paesi del Benelux erano reali ed erano, almeno in parte, legate alle importazioni di prodotti tessili originari di paesi terzi.

62 A questo proposito va osservato che successivamente al 1° gennaio 1983 i paesi del Benelux avevano ammesso nel loro territorio prodotti tessili messi in libera pratica in altri Stati membri in misura corrispondente al 43% circa della quota autorizzata per il Benelux.

63 È vero che questa circostanza non era di per sé tale da giustificare la concessione di un'autorizzazione ai sensi dell'art. 115, poiché i prodotti tessili rientranti nelle quote attribuite a ciascun Stato membro in forza del regolamento n. 3589/82 possono circolare liberamente tra gli Stati membri una volta messi in libera pratica. Tuttavia detta circostanza, considerata unitamente ad altri elementi menzionati nella motivazione della decisione impugnata, costituisce una base sufficiente a consentire alla Commissione di accogliere la domanda dei Paesi Bassi.

64 Si deve infatti rilevare che nel 1982 le importazioni complessive nel Benelux di prodotti tessili provenienti da paesi terzi erano aumentate rispetto al 1981 e, secondo la stima della Commissione, tendevano ad aumentare ulteriormente nel 1983. D'altronde, le domande di licenze d'importazione pendenti al momento della presentazione della domanda dei Paesi Bassi riguardavano un numero di pezzi pari al 28% della quota autorizzata per il Benelux.

65 Va inoltre sottolineato che i prezzi dei prodotti di cui trattasi, originari di Macao erano, secondo i dati forniti dalla Commissione e non contestati dalla Tezi, inferiori del 50% circa ai prezzi degli analoghi prodotti fabbricati nel Benelux. Pertanto, le importazioni di detti prodotti potevano contribuire a creare gravi difficoltà per la produzione nazionale che era, d'altronde, già diminuita negli anni precedenti.

66 Emerge, quindi, che la Commissione non ha ecceduto i limiti del potere attribuitole dall'art. 115 autorizzando con la decisione impugnata i paesi del Benelux ad adottare misure di protezione nei confronti delle merci di cui trattasi.

67 Ne consegue che il mezzo dedotto in subordine dalla Tezi è infondato.

68 La domanda di annullamento della decisione della Commissione 14 dicembre 1983 va pertanto respinta.

Sulla domanda di risarcimento del danno

69 La Tezi sostiene che, adottando la decisione controversa, la Commissione le ha causato un danno che essa è tenuta a risarcire conformemente all'art. 215, 2° comma, del trattato.

70 A questo proposito va ricordato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte (si veda in particolare la sentenza 17 dicembre 1981, cause riunite 197-200, 243, 255 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211), perché sorga la responsabilità della Comunità ai sensi dell'art. 215, 2° comma, è necessario che sussistano contestualmente i presupposti dell'illegittimità del comportamento di cui si fa carico alle istituzioni, dell'effettività del danno e dell'esistenza di un nesso di causalità tra il suddetto comportamento e il danno lamentato.

71 Nel caso di specie, come è stato accertato in precedenza, il comportamento della Commissione che avrebbe provocato il danno subito dalla Tezi non è affatto illegittimo.

72 Di conseguenza non è necessario esaminare se ricorrano gli altri presupposti stabiliti dalla succitata giurisprudenza della Corte e la domanda di risarcimento del danno dev'essere respinta.

73 Dalle considerazioni che precedono, deriva che il ricorso della Tezi dev'essere interamente respinto.

Sulle spese

74 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura il soccombente è condannato alle spese. La ricorrente è rimasta totalmente soccombente e pertanto le spese sostenute dalla Commissione vanno poste a suo carico.

75 Poiché il governo dei Paesi Bassi e il governo del Regno Unito, intervenuti a sostegno della Commissione, non hanno presentato conclusioni relativamente alle spese, è opportuno disporre che essi sopporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) La ricorrente è condannata alle spese sostenute dalla Commissione.

3) Le spese sostenute dagli intervenienti resteranno a loro carico.

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Bahlmann Bosco Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 marzo 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

A. J. Mackenzie Stuart