

SENTENZA DELLA CORTE

26 febbraio 1986 *

Nella causa 175/84,

Krohn & Co. Import-Export (GmbH & Co. KG), Amburgo, con gli avvocati Modest, Gündisch e Landry, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Peter Karpenstein, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso il sig. Manfred Beschel, membro del servizio giuridico della Commissione, edificio Jean Monnet,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto ad ottenere un risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato CEE, per il pregiudizio subito a seguito del rifiuto, espresso dal Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ufficio federale per l'organizzazione dei mercati agricoli) di Francoforte sul Meno, in base ad istruzioni in tal senso ricevute dalla Commissione delle Comunità, di rilasciare i titoli d'importazione richiesti dalla ricorrente,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling e K. Bahlmann, presidenti di sezione, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot, C. Kakouris e T. F. O'Higgins, giudici,

avvocato generale: F. G. Mancini

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

sentite le conclusioni dall'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 novembre 1985,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

- 1 Con atto depositato in cancelleria il 4 luglio 1984, la ditta Krohn ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato, un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno subito a seguito del rifiuto, espresso dal Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Ufficio federale per l'organizzazione dei mercati agricoli, in prosieguito: « BALM »), in base ad istruzioni in tal senso ricevute dalla Commissione, di rilasciarle titoli d'importazione per prodotti della sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune (manioca-tapioca) provenienti dalla Thailandia.
- 2 Il regime delle importazioni di cui trattasi è stato istituito dall'accordo di cooperazione concluso tra la Comunità europea ed il Regno di Thailandia e approvato dalla decisione del Consiglio 19 luglio 1982 (GU L 219, pag. 52). Tale accordo limita a determinati contingenti annui la possibilità di importare manioca nella CEE all'aliquota preferenziale del 6% ad valorem.
- 3 In forza degli artt. 1 e 5 di tale accordo, la Thailandia si è impegnata a gestire le sue esportazioni di manioca verso la Comunità in modo da evitare che siano superate le quote annue stabilite. Tale gestione avviene attraverso il rilascio di titoli d'esportazione verso la Comunità, emessi dalle autorità thailandesi e la cui data di rilascio determina il contingente annuo a cui dovranno essere imputati i quantitativi spediti.
- 4 Dal canto suo, la Comunità si è impegnata ad adottare le disposizioni necessarie all'emissione, da parte delle autorità degli Stati membri, di titoli d'importazione il cui rilascio è subordinato alla presentazione dei titoli d'esportazione thailandesi corrispondenti. A tal fine, la Commissione ha adottato il 22 luglio 1982 il regolamento n. 2029/82, recante modalità d'applicazione del regime d'importazione da applli-

care ai prodotti di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune, originari della Tailandia ed esportati da tale paese nel 1982 (GU L 218, pag. 8).

- 5 A norma del predetto regolamento della Commissione n. 2029/82, la domanda di titolo d'importazione per i prodotti di cui alla sottovoce 07.06 A della tariffa doganale comune dev'essere presentata alle autorità competenti degli Stati membri (art. 4) e queste ultime sono tenute a comunicare alla Commissione le informazioni specificate all'art. 9, « per ogni domanda di titolo, (...) ogni giorno ».
- 6 Ai sensi dell'art. 7, n. 1, 1° comma, dello stesso regolamento, l'autorità nazionale competente rilascia il titolo d'importazione richiesto « a meno che la Commissione, mediante telexcritto, non abbia informato le autorità competenti dello Stato membro in causa che le condizioni stabilite dall'accordo di cooperazione non sono state rispettate ».
- 7 Il 16 novembre 1982 la ditta Krohn (in prosieguo: « la Krohn »), che esercita le sue attività nel settore dell'importazione e del commercio all'ingrosso dei cereali e dei mangimi, chiedeva al BALM, in conformità alle norme del precitato regolamento n. 2029/82, di rilasciarle cinque titoli d'importazione per un totale di 54 895 472 kg di manioca proveniente dalla Tailandia allegando alla sua domanda svariati titoli d'esportazione rilasciati fin dal 18 agosto e dal 7 settembre 1982.
- 8 Tenuto conto del lasso di tempo intercorso tra il rilascio dei titoli d'esportazione thailandesi e la presentazione della domanda di titoli d'importazione da parte della Krohn, la Commissione decideva di verificare se fossero rispettate le condizioni dell'accordo CEE-Tailandia. A tal fine, essa chiedeva, con telex inviato al BALM in data 23 novembre 1982, di precisarle la data del carico della manioca in Tailandia, il nome della nave che aveva effettuato il trasporto, il luogo e la data probabili dell'espletamento delle formalità doganali.
- 9 Con telex in data 23 novembre e 7 dicembre 1982, il BALM informava la Krohn di tale richiesta chiedendole di fargli pervenire tali informazioni.
- 10 In ordine più precisamente ad una domanda di titolo d'importazione relativa a sole 500 tonnellate, la Commissione, con telex 21 dicembre 1982, comunicava al BALM che le informazioni fornite dalla Krohn non potevano essere considerate soddisfacenti e che di conseguenza il titolo richiesto non poteva essere rilasciato.

- 11 Alla luce di questo telex e delle informazioni complessive ricevute dalla ricorrente per quanto riguarda il resto dei quantitativi di cui è causa, il BALM comunicava a quest'ultima, con decisione 23 dicembre 1982, il suo rifiuto a rilasciarle l'insieme dei titoli d'importazione richiesti.
- 12 Il 25 maggio 1983, al termine di uno scambio di corrispondenza con il BALM, la Krohn proponeva, dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, un ricorso diretto all'annullamento della decisione 23 dicembre 1982 e a far imporre al BALM il rilascio, nei suoi confronti, dei titoli d'importazione richiesti all'aliquota ridotta del 6% ad valorem.
- 13 D'altro canto, con lettera in data 6 giugno 1983, la Krohn presentava alla Commissione una domanda di risarcimento danni facendo valere l'illegittimità del rifiuto da parte di quest'ultima di far rilasciare i titoli d'importazione nonché la rilevanza del danno risultatone. La Commissione respingeva tale domanda il 28 luglio 1983.
- 14 A sostegno del presente ricorso, la Krohn dichiara di aver subito un danno rilevante a seguito del mancato rilascio dei titoli d'importazione. Essa sostiene che nel suo caso erano soddisfatte tutte le condizioni prescritte dalla normativa vigente per ottenere il rilascio dei titoli d'importazione richiesti e che le ulteriori richieste avanzate dalla Commissione erano illegittime. Essa chiede pertanto che la Commissione venga condannata a risarcire il danno da essa subito.
- 15 Avendo la Commissione contestato la ricevibilità del ricorso, senza tuttavia presentare un'eccezione ai sensi dell'art. 91, § 1, del regolamento di procedura, la Corte ha deciso d'ufficio, in conformità all'art. 92, § 2, del regolamento di procedura, di statuire sui seguenti motivi di improcedibilità:
 - a) il rifiuto di rilasciare i titoli d'importazione richiesti proviene dal BALM. Di conseguenza, solo la responsabilità di tale ente nazionale potrebbe insorgere e una controversia del genere esulerebbe dalla competenza della Corte;
 - b) anche supponendo che sia configurabile la responsabilità della Commissione, la ricorrente avrebbe dovuto preliminarmente esaurire i mezzi d'impugnazione a sua disposizione dinanzi ai giudici nazionali onde ottenere l'annullamento della decisione adottata dal BALM;

- c) infine, ammettere la ricevibilità del ricorso equivarrebbe in ogni caso a privare di effetti giuridici le decisioni individuali prese dalla Commissione nei confronti della ricorrente (telex 23 novembre e 21 dicembre 1982) che, non essendo state tempestivamente impugnate, sono divenute definitive.

Sul primo motivo di improcedibilità

- 16 Secondo la Commissione, l'azione di risarcimento danni di cui agli artt. 178 e 215 del trattato non ha lo scopo di consentire alla Corte il controllo della validità dei provvedimenti adottati dagli organi nazionali nell'ambito della politica agricola comune, né di valutare le conseguenze pecuniarie derivanti, per i privati, da tali provvedimenti nazionali (cfr. in questo senso sentenza 12 dicembre 1979, causa 12/79, Firma Hans Otto Wagner GmbH, Racc. pag. 3657; sentenza 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex, Racc. pag. 1299 e sentenza 10 giugno 1982, causa 217/81, Interagra, Racc. pag. 2233). Tale giurisprudenza non potrebbe essere rimessa in discussione per il fatto che nel caso di specie la normativa pertinente contemplava il diritto, da parte della Commissione, di impartire istruzioni alle autorità nazionali.
- 17 La Krohn sostiene invece che nella presente controversia la Commissione, avendo esercitato il potere di impartire istruzioni alle autorità nazionali riconosciute dall'art. 7 del precitato regolamento n. 2029/82, deve considerarsi come il vero autore della decisione all'origine del danno asserito.
- 18 Va ricordato che il combinato disposto degli artt. 178 e 215 del trattato attribuisce alla Corte soltanto la competenza a disporre il risarcimento dei danni cagionati dalle istituzioni comunitarie o dai suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, vale a dire, il risarcimento dei danni per i quali può insorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Invece, i danni provocati dagli organi nazionali sono tali da fare insorgere soltanto la responsabilità di questi ultimi e i giudici nazionali restano esclusivamente competenti a garantirne il risarcimento.
- 19 Quando, come nella fattispecie, il provvedimento lesivo è stato adottato da un organo nazionale agente per dare esecuzione ad una normativa comunitaria, va

verificato, onde giustificare la competenza della Corte, se l'illecito fatto valere a sostegno della domanda di risarcimento provenga proprio da un'istituzione comunitaria e non possa essere considerato imputabile all'organo nazionale.

- 20 A sostegno della sua domanda di risarcimento, la ricorrente si limita ad invocare l'illegittimità dei telex inviati dalla Commissione al BALM il 23 novembre e il 21 dicembre 1982.
- 21 A questo proposito, dalla formulazione stessa del precitato art. 7, n. 1, del regolamento n. 2029/82, risulta che tali disposizioni hanno attribuito alla Commissione non la mera facoltà di esprimere il proprio parere sulla decisione da emanare nell'ambito di una cooperazione interna con gli organi nazionali incaricati di applicare la normativa comunitaria, ma appunto il potere di imporre a questi stessi organi il rifiuto dei titoli d'importazione richiesti qualora non siano rispettate le condizioni stabilite dall'accordo di cooperazione.
- 22 D'altro canto, dagli atti di causa e dalla trattazione orale avvenuta dinanzi alla Corte risulta che, con i suoi telex del 23 novembre e del 21 dicembre 1982, la Commissione ha inteso esercitare effettivamente il potere così attribuitole dando istruzioni al BALM di rifiutare i titoli d'importazione litigiosi in mancanza di una risposta soddisfacente alle richieste d'informazioni presentate alla Krohn.
- 23 Da quanto precede consegue che l'illecito allegato dalla ricorrente a sostegno del suo diritto a risarcimento è imputabile non al BALM, che era tenuto a conformarsi alle istruzioni della Commissione, ma appunto a quest'ultima. La Corte è quindi competente a conoscere del ricorso presentato dalla Krohn e il primo motivo di improcedibilità dev'essere respinto.

Sul secondo motivo di improcedibilità

- 24 La Commissione ritiene che, secondo la giurisprudenza della Corte, un ricorso per risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato, possa essere proposto solo dopo l'esaurimento, da parte del ricorrente, delle possibilità a

sua disposizione per chiedere, dinanzi ai giudici nazionali, l'annullamento del provvedimento adottato dall'autorità nazionale. Orbene, nel caso di specie, la Krohn ha presentato dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno un ricorso diretto ad ottenere l'annullamento del rifiuto del BALM e il rilascio dei titoli d'importazione di cui è causa e tale ricorso non è stato ancora deciso. I mezzi di tutela giurisdizionale offerti dall'ordinamento nazionale non sono stati quindi esauriti.

- 25 La Krohn sostiene che l'azione di risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, del trattato, non presenta alcun carattere subordinato rispetto ai rimedi giurisdizionali nazionali. Inoltre, nella presente controversia, un ricorso di annullamento non gli avrebbe permesso di conseguire il suo scopo di eliminare il danno causatogli dal rifiuto dei titoli d'importazione.
- 26 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, l'azione di risarcimento a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato è stata istituita come rimedio autonomo dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo oggetto.
- 27 È tuttavia esatto affermare che l'azione di risarcimento va valutata alla luce del sistema complessivo di tutela giurisdizionale dei singoli istituito dal trattato e che la sua ricevibilità può trovarsi subordinata, in taluni casi, all'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni esperibili ai fini dell'annullamento della decisione dell'autorità nazionale. È ancora necessario, perché ciò avvenga, che tali rimedi nazionali garantiscano in maniera efficace la tutela dei singoli interessati in quanto idonei a condurre al risarcimento del danno lamentato.
- 28 Ciò non si verifica nel caso di specie. Nulla consente di affermare che l'annullamento della decisione del BALM e il rilascio, dopo diversi anni, dei titoli d'importazione reclamati nel 1982 compenserebbe il danno subito all'epoca dalla Krohn; un annullamento del genere non dispenserebbe la ricorrente dalla presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato onde ottenere un risarcimento.
- 29 Stando così le cose, la ricevibilità del presente ricorso non può essere subordinata ad un esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali esperibili avverso la decisione del BALM e il secondo motivo di improcedibilità va anch'esso respinto.

Sul terzo motivo di improcedibilità

- 30 La Commissione constata che la Krohn si è astenuta dal chiedere l'annullamento, a norma dell'art. 173, 2° comma, del trattato, delle istruzioni della Commissione stessa impartite per telex al BALM il 23 novembre e il 21 dicembre 1982. Tali decisioni individuali sarebbero così divenute definitive nei confronti della Krohn. Secondo una giurisprudenza della Corte (sentenza 13 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann, Racc. pag. 197), una domanda di risarcimento non può avere l'effetto di eliminare le conseguenze giuridiche di una decisione individuale divenuta definitiva.
- 31 La Krohn fa valere che le è stata notificata solo la decisione del BALM e che nulla faceva apparire a quel momento che la Commissione avesse adottato una vera e propria decisione che la riguardasse direttamente. In ogni modo, la ricevibilità della sua azione di danni non può essere subordinata alla proposizione, in via preliminare, di un ricorso di annullamento avverso tale decisione della Commissione.
- 32 Come è stato ricordato in precedenza, l'azione di danni di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del trattato è stata istituita come rimedio autonomo, dotato di una funzione particolare. Essa si differenzia in particolare dal ricorso di annullamento in quanto è diretta non all'eliminazione di un determinato provvedimento ma al risarcimento del danno causato da un'istituzione. Ne consegue che l'esistenza di una decisione individuale divenuta definitiva non può ostare alla ricevibilità di un siffatto ricorso.
- 33 La giurisprudenza invocata dalla Commissione riguarda soltanto il caso eccezionale in cui un'azione di risarcimento danni è diretta alla corresponsione di una somma di importo pari a quello dei dazi pagati dalla ricorrente in esecuzione di una decisione individuale e in cui, di conseguenza, la domanda di risarcimento mira in realtà alla revoca di tale decisione individuale. Tale ipotesi è comunque estranea alla fattispecie in esame.
- 34 Ne consegue che anche il terzo motivo di improcedibilità dev'essere respinto.
- 35 Essendo il ricorso ricevibile, il procedimento va proseguito per l'esame e la decisione nel merito.

Sulle spese

- 36 Le spese sono riservate.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) Il ricorso è dichiarato ricevibile.
- 2) Il procedimento va proseguito per l'esame e la decisione nel merito.
- 3) Le spese sono riservate.

Mackenzie Stuart	Everling	Bahlmann	Bosco	
Koopmans	Due	Galmot	Kakouris	O'Higgins

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 26 febbraio 1986.

Il cancelliere
P. Heim

Il presidente
A. J. Mackenzie Stuart