SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
11 gennaio 2002 *

Nella causa T-174/00,

Biret International SA, in liquidazione giudiziaria, con sede in Parigi (Francia), rappresentata nel presente procedimento dalla sig.ra M. de Thoré, liquidatore, e dall'avv. S. Rodrigues, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. J. Carbery e F.P. Ruggeri Laderchi, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. T. Christoforou e A. Bordes, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

avente ad oggetto una domanda di risarcimento danni a norma degli artt. 178 del Trattato CE (divenuto art. 235 CE) e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE) diretta al ristoro del danno che la ricorrente asserisce di aver subito in seguito al divieto di importazione nella Comunità di carne bovina trattata con taluni ormoni,

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

composto dai sigg. B. Vesterdorf, presidente, N.J. Forwood e H. Legal, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 7 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Ambito normativo

1 La direttiva del Consiglio 31 luglio 1981, 81/602/CEE, concernente il divieto di talune sostanze ad azione ormonica e delle sostanze ad azione tireostatica (GU L 222, pag. 32), stabilisce, all'art. 2, che gli Stati membri probiscano la somministrazione agli animali da azienda di sostanze ad azione tireostatica e di sostanze ad azione estrogena, androgena e gestagena, nonché l'immissione sul mercato di animali e di carni provenienti da animali da azienda ai quali siano state somministrate dette sostanze. In deroga a tale divieto, l'art. 5 della suddetta direttiva prevede che, sinché il Consiglio non abbia adottato una decisione sulla somministrazione agli animali da azienda, a scopo d'ingrasso, di estradiolo 17/ß, progesterone, testosterone, trembolone e zeranolo, restano applicabili le vigenti normative nazionali e le convenzioni concluse tra Stati membri relativamente a tali sostanze, nell'osservanza delle disposizioni generali del Trattato. Tale deroga era giustificata, al quarto 'considerando' della direttiva, dal fatto che l'utilizzo di tali cinque sostanze doveva ancora essere oggetto di studi approfonditi volti a determinarne il carattere innocuo o nocivo.

2 Il 31 dicembre 1985 il Consiglio ha adottato la direttiva 85/649/CEE, concernente il divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 382, pag. 228). Dato che la suddetta direttiva è stata annullata, per violazione delle forme sostanziali, con sentenza della Corte 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855), è stata sostituita dalla direttiva del Consiglio 7 marzo 1988, 88/146/CEE, concernente il

divieto dell'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica nelle produzioni animali (GU L 70, pag. 16). Fatto salvo l'uso, a scopo terapeutico, di estradiolo 17/ß, di testosterone e di progesterone, che continua ad essere autorizzato, tale direttiva sopprime la possibilità di deroga, di cui all'art. 5 della direttiva 81/602, a favore delle cinque sostanze elencate precedentemente, al punto 1. Ai sensi dell'art. 6 della direttiva 88/146, gli Stati membri vietano l'importazione in provenienza dai paesi terzi di animali da azienda cui siano state somministrate, in qualsiasi modo, sostanze ad azione tireostatica, estrogena, androgena o gestagena, nonché delle carni provenienti da tali animali.

3 Tale direttiva doveva essere recepita non oltre il 1° gennaio 1988 ma la sua entrata in vigore è stata posticipata al 1° gennaio 1989. A ciò ha fatto seguito, a partire dalla suddetta data, un divieto di importare nella Comunità carne e prodotti a base di carne trattati con alcuni ormoni provenienti da paesi terzi, in base alla direttiva del Consiglio 12 dicembre 1972, 72/462/CEE, relativa a problemi sanitari e di polizia sanitaria all'importazione di animali della specie bovina e suina e di carni fresche in provenienza dai paesi terzi (GU L 302, pag. 28).

4 Il 15 aprile 1994, in occasione della riunione di Marrakech (Marocco), il presidente del Consiglio e il membro della Commissione incaricato delle relazioni esterne hanno proceduto, a nome dell'Unione europea, con riserva di ulteriore approvazione, alla firma dell'atto finale, che conclude i negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round, dell'accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (in prosieguo: l'«OMC»), nonché dell'insieme di accordi e memorandum di cui agli allegati 1-4 dell'accordo che istituisce l'OMC (in prosieguo: gli «accordi OMC»).

5 In seguito a tale firma il Consiglio ha adottato la decisione 22 dicembre 1994, 94/800/CE, relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994) (GU L 336, pag. 1).

6 Gli accordi OMC, tra i quali è incluso, all'allegato 1 A, l'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie (GU 1994, L 336, pag. 40; in prosieguo: l'«accordo SFS»), sono entrati in vigore il 1° gennaio 1995.

7 Ai sensi dell'art. 3, n. 3, dell'accordo SFS, «[i] membri possono introdurre o mantenere misure sanitarie o fitosanitarie che comportino un livello di protezione sanitaria o fitosanitaria più elevato di quello che si otterrebbe con misure basate sulle pertinenti norme, direttive o raccomandazioni internazionali, qualora esista una giustificazione scientifica o in funzione del livello di protezione sanitaria o fitosanitaria che essi considerano appropriato conformemente alle pertinenti disposizioni dell'articolo 5, paragrafi da 1 a 8 (...)».

8 Ai sensi dell'art. 5, n. 1, dell'accordo SFS, «[i] membri fanno in modo che le loro misure sanitarie o fitosanitarie siano basate su una valutazione, secondo le circostanze, dei rischi per la vita o la salute dell'uomo, degli animali o dei vegetali, tenendo conto delle tecniche di valutazione dei rischi messe a punto dalle competenti organizzazioni internazionali».

9 Il 29 aprile 1996 il Consiglio ha adottato la direttiva 96/22/CE, concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica o tireostatica e delle sostanze ß-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125, pag. 3). Tale direttiva conferma il regime di divieto risultante dal combinato disposto delle direttive 81/602 e 88/146 e aggiunge alle cinque sostanze vietate, indicate supra, ai punti 1 e 2, l'acetato di melengestrolo.

10 Nel maggio e novembre 1996, rispettivamente, gli Stati Uniti e il Canada, ritenendo che la normativa comunitaria limitasse le loro esportazioni nella Comunità di carne bovina trattata con taluni ormoni in violazione di obblighi

contratti da quest'ultima nell'ambito dell'OMC, hanno promosso, ciascuno per proprio conto, un procedimento di risoluzione delle controversie dinanzi agli organi competenti dell'OMC.

11 Entrambi i gruppi speciali costituiti nell'ambito di tali procedimenti hanno depositato, il 18 agosto 1997, un rapporto (rispettivamente n. WT/DS26/R/USA e n. WT/DS48/R/CAN) nel quale concludevano che la Comunità aveva violato varie disposizioni dell'accordo SFS.

12 In seguito ad appello interposto dalla Comunità, l'organo d'appello ha emesso, il 16 gennaio 1998, un rapporto (n. WT/DS26/AB/R WT/DS48/AB/R) che modificava, con riferimento a taluni punti, i rapporti dei due gruppi speciali, ma dichiarava tuttavia la violazione, da parte della Comunità, degli artt. 3, n. 3, e 5, n. 1, dell'accordo SFS, sostanzialmente a causa della mancanza di un'analisi scientifica sufficientemente specifica dei rischi di cancro associati all'uso di determinati ormoni in quanto stimolatori della crescita. L'organo d'appello ha raccomandato che «l'organo di risoluzione delle controversie inviti la Comunità europea a rendere le misure che si sono rivelate (...) incompatibili con l'accordo [SFS] conformi agli obblighi che essa ha sottoscritto nell'ambito di detto accordo».

13 Il 13 febbraio 1998 l'organo di risoluzione delle controversie dell'OMC («Dispute Settlement Body», in prosieguo: il «DSB») ha adottato il rapporto dell'organo d'appello e i rapporti dei gruppi speciali come modificati dal suddetto organo.

14 Poiché la Comunità ha indicato che intendeva rispettare i propri obblighi nell'ambito dell'OMC ma che, a tal fine, doveva disporre di un termine ragionevole, conformemente all'art. 21, n. 3, dell'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (GU 1994, L 336, pag. 234), che costituisce l'allegato 2 dell'accordo diretto a istituire l'OMC, le è stato accordato a tale scopo un termine di quindici mesi, che scadeva il 13 maggio 1999.

15 Alla luce dei risultati di una nuova analisi dei rischi associati all'uso delle sostanze di cui trattasi, la Commissione ha emanato, il 24 maggio 2000, e sottoposto al Parlamento e al Consiglio, il 3 luglio 2000, la proposta di direttiva 2000/C 337 E/25 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 96/22 (GU C 337 E, pag. 163) e che mirava, in particolare, a mantenere il divieto di utilizzazione, in via definitiva, dell'estradiolo 17/ß e, in via provvisoria, nell'attesa di nuovi rapporti scientifici, delle altre cinque sostanze vietate dalla direttiva 96/22.

Fatti all'origine del ricorso, procedimento e conclusioni delle parti

16 La società ricorrente è stata costituita il 26 luglio 1990 e iscritta nel registro delle imprese e delle società del Tribunal de commerce di Parigi (Francia) il 9 agosto 1990; quale oggetto statutario era previsto il commercio di vari prodotti agro-alimentari, in particolare la carne.

17 Con sentenza 7 dicembre 1995 il Tribunal de commerce di Parigi ha avviato una procedura di liquidazione giudiziaria a carico della ricorrente e ha stabilito provvisoriamente al 28 febbraio 1995 la data di cessazione dei pagamenti.

18 Con atto introduttivo, depositato nella cancelleria del Tribunale il 28 giugno 2000, la ricorrente ha presentato il ricorso di cui trattasi, in cui chiede che il Tribunale voglia:

— dichiarare la Comunità europea responsabile della sua messa in liquidazione giudiziaria;

— condannare il convenuto a risarcirle i danni per un importo di franchi francesi (FRF) 87 006 000;

— condannare il convenuto alle spese.

19 Senza sollevare formalmente un'eccezione di irricevibilità a norma dell'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale, il Consiglio chiede, nel suo controricorso, che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile, se del caso con ordinanza motivata, e, in subordine, respingerlo in quanto manifestamente infondato;

— condannare la ricorrente alle spese.

20 La Commissione, ammessa ad intervenire con ordinanza 15 gennaio 2001 del presidente della Prima Sezione del Tribunale, chiede che siano accolte le conclusioni del convenuto.

21 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di passare alla fase orale e, nell'ambito delle misure di organizzazione del procedimento, ha invitato la ricorrente a rispondere a taluni quesiti scritti. La ricorrente ha ottemperato a tale richiesta nel termine che le è stato imposto.

22 Le parti sono state sentite nelle loro difese e nelle loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 7 novembre 2001.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

23 La ricorrente chiede il risarcimento del danno che asserisce di aver subito in ragione del divieto di importazione nella Comunità di carne bovina, in particolare di origine americana, deciso e attuato dal Consiglio in base alle direttive 81/602 e 88/146, e confermato con l'adozione della direttiva 96/22 (in prosieguo: l'«embargo»).

24 Il Consiglio e la Commissione contestano la ricevibilità del suddetto ricorso.

25 Il Consiglio sostiene, in primo luogo, che il ricorso non soddisfa i requisiti di cui all'art. 19 dello Statuto CE della Corte di giustizia e all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale.

26 Esso ritiene, in secondo luogo, che la ricorrente abbia omesso di avvalersi dei mezzi di impugnazione che le erano concessi dinanzi ai giudici nazionali e che, secondo l'istituzione, erano tali da offrirle una tutela giurisdizionale completa ed efficace (sentenza della Corte 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex/Commis-

sione e Consiglio, Racc. pag. 1969, punto 11). Il Consiglio afferma che, a differenza di un regolamento o di una decisione, una direttiva non può essere la causa diretta di un danno perché essa è destinata agli Stati membri e in nessun caso può essere fonte di obblighi per i singoli (sentenza della Corte 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori, Racc. pag. I-3325). La ricorrente avrebbe quindi dovuto, a suo avviso, impugnare gli atti di recepimento delle direttive controverse adottati dalle autorità francesi invocando l'illegittimità delle suddette direttive e inducendo, se del caso, la Corte a pronunciarsi in forza dell'art. 177 del Trattato CE (divenuto art. 234 CE). Essa avrebbe potuto in tal modo ottenere, all'occorrenza, una dichiarazione di invalidità delle direttive di cui trattasi nonché dei provvedimenti nazionali di recepimento ed evitare in questo modo che si manifestasse l'asserito danno.

27 Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, ritiene, in terzo luogo, che l'azione sia prescritta, dato che il ricorso è stato presentato dopo la scadenza del termine di cinque anni previsto dall'art. 43 dello Statuto della Corte, calcolato a partire dal verificarsi dell'asserito danno. Secondo le istituzioni, infatti, quest'ultimo si è verificato per gli operatori a partire dal recepimento delle direttive controverse nell'ordinamento nazionale e, nel caso della ricorrente, non oltre il 28 febbraio 1995, data della cessazione dei pagamenti fissata dal Tribunal de commerce di Parigi nella citata sentenza. A decorrere da tale data, infatti, la ricorrente, divenuta insolvente, sarebbe stata impossibilitata ad importare carne e pertanto il danno non sarebbe più potuto aumentare.

28 In risposta a tali argomenti, la ricorrente rileva in primo luogo che, secondo la giurisprudenza, un ricorso per risarcimento danni è ricevibile quando la causa del danno è certa, sebbene ancora l'entità di tale danno non possa essere stimata (sentenze della Corte 29 gennaio 1985, causa 147/83, Binderer/Commissione, Racc. pag. 257, e 14 gennaio 1987, causa 281/84, Zuckerfabrik Bedburg e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 49). Così sarebbe nel caso di specie.

29 In secondo luogo, la ricorrente adduce che i rimedi giurisdizionali interni che le sono concessi per contestare la legittimità delle misure adottate da parte delle

autorità nazionali in applicazione dell'embargo non possono condurre al risarcimento del danno lamentato (v. sentenze della Corte Unifrex/Commissione e Consiglio, cit., punto 12, e 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/ Commissione, Racc. pag. 753, punto 27).

30 La ricorrente sostiene, in terzo luogo, che il termine di prescrizione quinquennale previsto dall'art. 43 dello Statuto della Corte ha cominciato a decorrere, nella fattispecie, a partire dal giorno della cessazione delle attività conseguente alla sentenza 7 dicembre 1995 del Tribunal de commerce di Parigi, poiché tale pronuncia sarebbe «costitutiva di un nuovo stato opponibile erga omnes». Quanto alla data di cessazione dei pagamenti stabilita al 28 febbraio 1995 in questa stessa sentenza, la ricorrente replica agli argomenti del Consiglio adducendo che la sua unica finalità è quella di identificare il periodo sospetto, precedente al fallimento, durante il quale gli atti compiuti possono essere dichiarati nulli a determinate condizioni. Nella fattispecie la ricorrente avrebbe proseguito le proprie attività da marzo a dicembre 1995.

Giudizio del Tribunale

31 Ai sensi dell'art. 19 dello Statuto della Corte, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale a norma dell'art. 46 dello stesso Statuto, e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, ogni ricorso deve contenere l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. Secondo una costante giurisprudenza detta indicazione deve essere sufficientemente chiara e precisa, onde consentire alla parte convenuta di predisporre le proprie difese e al Tribunale di decidere sul ricorso, se del caso, senza altre informazioni a sostegno. Per garantire la certezza del diritto e una buona amministrazione della giustizia occorre, affinché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali esso si fonda emergano, per lo meno sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile, dal testo dell'atto introduttivo. Per essere conforme a tali requisiti, un ricorso inteso al risarcimento del danno causato da un'istituzione comunitaria deve contenere gli elementi che consentano di

identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento e il danno che asserisce di aver subito nonché il carattere e l'entità di tale danno (sentenze del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-961, punti 106 e 107, e 6 maggio 1997, causa T-195/95, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-679, punti 20 e 21).

32 Nel caso di specie il ricorso soddisfava tali requisiti, dato che ha consentito sia all'istituzione convenuta sia al Tribunale di identificare il comportamento contestato al Consiglio, il danno asseritamente subito e il nesso di causalità addotto tra tale comportamento e il suddetto danno (v., in particolare, supra, punti 19 e 23 e, infra, punto 46). L'argomento relativo all'irregolarità formale del ricorso deve essere quindi respinto.

33 Quanto all'argomento fondato dal Consiglio sul mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali, occorre rilevare che il comportamento illegittimo lamentato nel caso di specie non proviene da un organo nazionale, bensì da un'istituzione comunitaria. I danni che potrebbero eventualmente risultare dall'attuazione della normativa comunitaria da parte delle autorità francesi che, per quanto riguarda l'embargo in quanto tale, non disponevano di alcun margine di discrezionalità, sarebbero, di conseguenza, imputabili alla Comunità (v., ad esempio, sentenze della Corte 15 dicembre 1977, causa 126/76, Dietz/Commissione, Racc. pag. 2431, punto 5, e 19 maggio 1992, cause riunite C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 9; sentenze del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 71, e 20 marzo 2001, causa T-30/99, Bocchi Food Trade International/Commissione, Racc. pag. II-943, punto 31).

34 Dato che il giudice comunitario ha competenza esclusiva a statuire, in forza dell'art. 215 del Trattato CE (divenuto art. 288 CE), sulle controversie relative al risarcimento di un danno imputabile alla Comunità (sentenze della Corte 27 settembre 1988, cause riunite da 106/87 a 120/87, Asteris e a./Grecia e CEE,

Racc. pag. 5515, punto 14, e 13 marzo 1992, causa C-282/90, Vreugdenhil/Commissione, Racc. pag. I-1937, punto 14), i mezzi di tutela giurisdizionale nazionali non potrebbero ipso facto garantire alla ricorrente una tutela efficace dei suoi diritti (sentenze Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, cit., punto 72, e Bocchi Food Trade International/Commissione, cit., punto 32).

35 A tale proposito, anche se la Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale, ritenesse che la disciplina da applicare fosse tale da causare un danno, il giudice nazionale non avrebbe la facoltà di adottare esso stesso i provvedimenti necessari per risarcire l'intero danno lamentato dalla ricorrente nella fattispecie, di guisa che sarebbe comunque necessario, anche in un'ipotesi di questo genere, adire direttamente il Tribunale in forza dell'art. 215 del Trattato (v., in tal senso, sentenza Dietz/Commissione, cit., punto 5).

36 Pertanto, l'argomento relativo al mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali deve essere respinto.

37 Per quanto riguarda, infine, l'argomento relativo alla prescrizione del ricorso, occorre rammentare che, secondo l'art. 43 dello Statuto della Corte, applicabile al procedimento dinanzi al Tribunale in forza dell'art. 46 dello stesso Statuto, le azioni contro la Comunità in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine.

38 Secondo una giurisprudenza costante il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità extracontrattuale della Comunità non può tuttavia iniziare a decorrere prima che sussistano tutti i presupposti cui è subordinato l'obbligo del risarcimento e, segnatamente, ove si tratti di casi in cui la responsabilità deriva, come nel caso di specie, da un atto normativo, prima che si siano prodotti gli effetti dannosi dell'atto (sentenza della Corte 27 gennaio 1982, cause riunite

256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Birra Wührer e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 85, punto 10, e sentenza del Tribunale 16 aprile 1997, causa T-20/94, Hartmann/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-595, punto 107).

39 Nella fattispecie, gli effetti pregiudizievoli asseritamente causati alla ricorrente dall'adozione e dal mantenimento in vigore dell'embargo si sono manifestati sin dall'inizio delle sue attività commerciali e quindi immediatamente dopo la sua costituzione in forma di società, in data 26 luglio 1990, dato che ad essa, sin dal principio e a causa di detto embargo, sarebbe stato legalmente impedito l'esercizio di una delle attività in vista delle quali assume di essere stata costituita, vale a dire, l'importazione di carne di manzo di origine americana trattata con determinati ormoni.

40 Se la ricorrente avesse ritenuto che tale imbargo fosse illegittimo, sarebbe stata pertanto in grado di porre in discussione la responsabilità extracontrattuale della Comunità a partire dall'inizio della sua attività nel 1990. E' quindi a quell'epoca che si sono configurati i presupposti di un'azione per risarcimento contro la Comunità e che, di conseguenza, ha iniziato a decorrere il termine di prescrizione quinquennale.

41 Nelle cause dette delle «quote latte» il Tribunale ha tuttavia precisato che, quando il danno non si è prodotto instantaneamente, ma è maturato quotidianamente nell'arco di un determinato periodo, in ragione del mantenimento in vigore di un atto illegittimo, la prescrizione ex art. 43 dello Statuto della Corte si applica, in relazione alla data dell'atto interruttivo, al periodo che precede di oltre cinque anni questa data, senza ledere i diritti sorti durante i periodi successivi (v., ad esempio, sentenza Hartmann/Consiglio e Commissione, cit., punto 32; v., parimenti in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella sentenza Birra Wührer e a./Consiglio e Commissione, cit., Racc. pag. 108, punto 6).

42 Conformemente a tale giurisprudenza che, secondo quanto la stessa ricorrente ha osservato nella sua replica, si sarebbe dovuta applicare al caso di specie, si deve

ritenere l'azione di responsabilità sia prescritta, in quanto mira al risarcimento del danno asseritamente subito durante il periodo anteriore ai cinque anni che hanno preceduto la presentazione del ricorso, vale a dire prima del 28 giugno 1995.

43 Poiché la prescrizione rientra tra i presupposti di ricevibilità del ricorso (v., in tal senso, ordinanza del Tribunale 4 agosto 1999, causa T-106/98, Fratelli Murri/ Commissione, Racc. pag. II-2553), quest'ultimo, sotto tale profilo, deve essere dichiarato irricevibile.

44 Per il resto, non si può escludere, nella presente fase della valutazione della ricevibilità del ricorso, che la ricorrente abbia subito un danno, legato al mantenimento in vigore dell'embargo, durante il periodo dal 28 giugno 1995 al 7 dicembre 1995. Invero, il fatto che il Tribunal de commerce di Parigi, nella sua sentenza 7 dicembre 1995, abbia fissato provvisoriamente la data della cessazione dei pagamenti al 28 febbraio 1995, non implica necessariamente che la ricorrente non fosse più in grado di esercitare una qualsiasi attività commerciale durante il suddetto periodo. Il ricorso quindi non può essere immediatamente respinto in toto per intervenuta prescrizione.

Nel merito

45 In merito alla fondatezza del ricorso per quanto riguarda il periodo dal 28 giugno 1995 al 7 dicembre 1995 e oltre, si deve rammentare che, come emerge dall'art. 215 del Trattato e in base ad una giurisprudenza costante, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità postula la sussistenza di un insieme di presupposti inerenti all'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni, alla effettività del danno e all'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento addotto e il danno lamentato. Per quanto riguarda il primo di tali presupposti, la giurisprudenza esige che sia accertata una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica preordinata a conferire

diritti ai singoli (sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 42).

46 Per quanto riguarda il presupposto relativo all'illegittimità del comportamento contestato al Consiglio, la ricorrente rileva, nel suo ricorso, che tale istituzione, adottando e mantenendo in vigore le direttive 81/602, 88/146 e 96/22, ha violato due norme giuridiche preordinate a conferire dei diritti ai singoli, vale a dire, da un lato, il principio di tutela del legittimo affidamento e, dall'altro, l'accordo SFS.

Sulla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento

Argomenti della ricorrente

47 La ricorrente sostiene che il suo legittimo affidamento è stato leso. Infatti essa avrebbe potuto legittimamente sperare, da una parte, che il divieto degli ormoni in esame fosse solo transitorio, in attesa di un'adeguata valutazione scientifica in merito all'eventuale pericolosità per la salute umana, e, dall'altra, che l'ambito delle deroghe previste dall'art. 7 della direttiva 88/146 si sarebbe gradualmente ampliato fino a ricomprendere i tipi di animali originari degli Stati Uniti dei quali essa aveva previsto di effettuare l'importazione nella Comunità.

48 In risposta all'argomento secondo il quale direttive adottate rispettivamente nel 1981 e nel 1988 non possono aver leso il legittimo affidamento dei fondatori di una società costituita nel 1990, la ricorrente rileva, nella sua replica, che l'embargo è stato effettivamente applicato da parte delle autorità nazionali solo

dal 1991, determinando, verso la fine del suddetto anno, un drastico crollo del flusso di importazione di carne bovina americana dopo che quest'ultimo aveva subito un rilevante aumento tra il 1989 e il 1990. Pertanto, all'epoca della sua costituzione nel 1990, la ricorrente avrebbe potuto credere, in piena buona fede, che l'attività di importazione di carne bovina americana, esercitata fino a quel momento dai suoi soci fondatori e che le era stata trasferita, avrebbe continuato a svilupparsi in conformità alla normativa comunitaria.

49 Inoltre i negoziati intrapresi nell'ambito dell'accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT) in vista della creazione dell'OMC, durante gli anni dal 1991 al 1994, secondo la ricorrente potevano far presumere che si sarebbe imposta un'interpretazione della normativa comunitaria conforme alle nuove norme internazionali in via di adozione.

Giudizio del Tribunale

50 Si deve ricordare che, nella sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 10), la Corte ha statuito che la direttiva 88/146 non ha violato il legittimo affidamento degli operatori economici lesi dal divieto dell'uso degli ormoni di cui trattasi. La Corte ha rilevato, in particolare, che, tenuto conto delle divergenze di valutazione che si erano manifestate, tali operatori non erano legittimati ad aspettarsi che un divieto di somministrare le sostanze in esame agli animali potesse fondarsi unicamente su dati scientifici.

51 Tali considerazioni si applicano, a fortiori, agli operatori economici che, analogamente alla ricorrente, abbiano avviato la propria attività solo dopo l'adozione e l'entrata in vigore della direttiva 88/146. Nel caso specifico, la ricorrente era tanto meno legittimata a confidare in una rimozione o in

un'attenuazione dell'embargo in quanto, due anni prima della sua costituzione in forma di società, la direttiva 88/146 era giunta a rafforzare gli effetti della direttiva 81/602 (v. supra, punto 2) e in quanto, il 13 novembre 1990, la Corte aveva confermato la legittimità dell'embargo nella sua citata sentenza Fedesa e a.

52 Peraltro la deroga contemplata dall'art. 7 della direttiva 88/146, a favore degli scambi di animali destinati alla riproduzione e di animali riproduttori a fine carriera che, durante la loro esistenza, sono stati sottoposti a trattamento nell'ambito delle disposizioni dell'art. 4 della direttiva 81/602, e delle carni provenienti dai suddetti animali, risulta troppo limitata, nel suo ambito di applicazione sia ratione materiae sia ratione temporis, per aver consentito alla ricorrente di confidare in una qualsiasi estensione successiva.

53 Quanto alla nuova allegazione, nella replica, secondo la quale l'embargo sarebbe stato effettivamente applicato solo a partire dal 1991, si deve constatare che essa è in contraddizione con l'affermazione, al punto 18 del ricorso, secondo la quale l'embargo sarebbe «divenuto effettivo e operativo (...) a partire dal 1° gennaio 1989». La suddetta affermazione, categoricamente smentita dalle istituzioni, non è suffragata da alcun elemento di prova che possa dimostrarne la veridicità. Al contrario, dai documenti allegati alla risposta scritta della ricorrente ai quesiti del Tribunale emerge che l'embargo, applicato gradualmente dagli Stati membri dopo il 1981, è stato attuato, al più tardi, in Francia, con legge 16 luglio 1984, in Germania, con legge 11 marzo 1988, in Spagna, con regio decreto 22 novembre 1987, nel Regno Unito, con regolamento del 1988, in Belgio, con regio decreto 10 gennaio 1990 e, in Lussemburgo, con regolamento 13 aprile 1989. Pertanto, la suddetta allegazione della ricorrente deve essere respinta.

54 Comunque, un'eventuale disapplicazione della direttiva 88/146 da parte degli Stati membri, tra il 1989 e il 1991, non può essere equiparata a un

comportamento del Consiglio tale da ingenerare un legittimo affidamento in capo agli operatori economici. Inoltre, una disapplicazione di tal genere sarebbe stata manifestamente contraria agli obblighi che incombono agli Stati membri in forza del Trattato e, più in particolare, agli obblighi loro imposti dalla suddetta direttiva. Orbene, secondo una giurisprudenza costante (v., in tal senso, sentenze della Corte 12 dicembre 1985, causa 67/84, Sideradria/Commissione, Racc. pag. 3983, punto 21, e 16 maggio 1991, causa C-96/89, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-2461, punto 30), nessuno può nutrire un legittimo affidamento nel mantenimento di una situazione illegittima né, pertanto, fondare un affidamento di tale natura su una eventuale carenza degli Stati membri nel recepimento e nell'attuazione effettiva di una direttiva del Consiglio.

55 Per quanto riguarda, infine, l'incidenza dei negoziati in corso nell'ambito del GATT, tra il 1991 e il 1994, si deve rammentare che nessuno può dedurre una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenze del Tribunale 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./CE, Racc. pag. II-1707, punto 57, e 17 febbraio 1998, causa T-105/96, Pharos/Commissione, Racc. pag. II-285, punto 64). Orbene, la ricorrente non adduce neanche che avrebbe ricevuto talune garanzie, quanto all'esito di tali negoziati, da parte delle autorità comunitarie. Del resto, secondo una giurisprudenza costante, gli operatori economici non sono legittimati a fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (v., ad esempio, sentenza della Corte 15 luglio 1982, causa 245/81, Edeka Zentrale, Racc. pag. 2745, punto 27, e sentenza Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, cit., punto 148). Ne consegue, a fortiori, che tali operatori non sono legittimati a riporre il loro legittimo affidamento in una modifica futura e ipotetica della normativa, in particolare in un ambito come quello della politica agricola comune in cui, a causa delle sue potenziali influenze sulla sanità pubblica, ogni modifica legislativa dipende dagli sviluppi imprevedibili delle conoscenze scientifiche e dalle complesse valutazioni che devono essere effettuate da parte del legislatore.

56 Il motivo relativo alla violazione del principio di tutela del legittimo affidamento deve, quindi, essere respinto in quanto infondato.

Sulla violazione dell'accordo SFS

Argomenti della ricorrente

57 La ricorrente ritiene che, dopo il 1° gennaio 1995, le direttive di cui trattasi violino gli accordi OMC, e in particolare l'accordo SFS, come ha già d'altronde ammesso il DSB. Nell'ambito di un ricorso per risarcimento danni il giudice comunitario, secondo la stessa ricorrente, deve essere in grado di trarre le conseguenze di tale violazione degli obblighi internazionali contratti dalla Comunità.

58 La stessa aggiunge che la presente causa si differenzia sotto due aspetti da quella che ha dato origine alla sentenza della Corte 23 novembre 1999, causa C-149/96, Portogallo/Consiglio (Racc. pag. I-8395). Da un lato, la normativa comunitaria qui in esame avrebbe costituito l'oggetto di una condanna esplicita da parte del DSB. Dall'altro, la violazione dei propri obblighi da parte della Comunità non sarebbe temporanea e negoziabile, ma avrebbe, al contrario, un carattere permanente, considerato che la Comunità ha espresso l'intenzione di mantenere l'embargo nonostante lo stato attuale delle ricerche scientifiche (v. supra, punto 15), di modo che l'argomento relativo alla flessibilità del meccanismo di risoluzione delle controversie (sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 40) sarebbe irrilevante nella fattispecie.

59 La ricorrente sostiene, soprattutto, che la citata sentenza Portogallo/Consiglio viola il testo chiaro dell'art. 228, n. 7, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 300, n. 7, CE), e che è incompatibile con una consolidata giurisprudenza, secondo la quale le convenzioni internazionali formano, dal momento della loro entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento comunitario (sentenze della Corte 30 aprile 1974, causa 181/73, Haegeman, Racc. pag. 449, punto 5, e 30 settembre 1987, causa 12/86, Demirel, Racc. pag. 3719, punto 7; v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Saggio nella

citata causa Portogallo/Consiglio, Racc. pag. I-8397). Tale sentenza, basandosi su una concezione «dualistica» dei rapporti tra il sistema giuridico comunitario e il diritto dell'OMC, sarebbe inconciliabile anche con la sentenza della Corte 16 giugno 1998, causa C-53/96, Hermès International (Racc. pag. I-3603), che affronterebbe la questione dell'interpretazione di tale diritto con un approccio «monistico».

Giudizio del Tribunale

60 Se è vero che, ai sensi dell'art. 228, n. 7, del Trattato, gli accordi conclusi tra la Comunità e gli Stati terzi sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri, e che, come la Corte ha in particolare statuito nelle sue sentenze Haegeman e Demirel, citate, le disposizioni di accordi di tale natura formano, dal momento dell'entrata in vigore di questi ultimi, parte integrante dell'ordinamento comunitario, la Corte ha costantemente evidenziato che gli effetti dei suddetti accordi nell'ordinamento giuridico comunitario debbono essere accertati tenendo conto del carattere e degli obiettivi dell'accordo di cui trattasi. E' per tali motivi che la Corte, nella sua sentenza 26 ottobre 1982, causa 104/81, Kupferberg (Racc. pag. 3641, punto 17), ha rilevato che gli effetti, nella Comunità, delle disposizioni di un accordo internazionale non possono essere determinati prescindendo dall'origine internazionale delle disposizioni di cui trattasi e che, in conformità ai principi del diritto internazionale, le parti contraenti sono libere di convenire quali effetti le disposizioni dell'accordo devono produrre nel loro ordinamento interno (v. altresì le conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella causa definita con sentenza della Corte 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pagg. I-4973, in particolare pag. 4980, paragrafo 127). In particolare, nella sentenza Demirel, cit., la Corte ha dichiarato (al punto 14) che una disposizione di un accordo stipulato dalla Comunità con paesi terzi va considerata direttamente efficace, qualora, tenuto conto del suo tenore letterale, nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo, implichi un obbligo chiaro e preciso la cui esecuzione ed i cui effetti non siano subordinati all'adozione di alcun atto ulteriore. La questione se una stipulazione del genere sia incondizionata e sufficientemente precisa per avere effetto diretto deve essere esaminata nell'ambito dell'accordo di cui fa parte (sentenza Kupferberg, cit., punto 23).

61 Orbene, da una giurisprudenza comunitaria ormai fortemente consolidata emerge che, tenuto conto della loro natura e della loro economia, né l'accordo OMC e i suoi allegati, né le norme del GATT del 1947 figurano in linea di principio tra le

normative alla luce delle quali la Corte e il Tribunale controllano la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie in forza dell'art. 173, primo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, primo comma, CE), che non sono tali da conferire ai singoli diritti di cui questi ultimi potrebbero avvalersi in giudizio e che la loro eventuale violazione non può quindi far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità (sentenze della Corte Portogallo/Consiglio, cit.; 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, Dior e a., Racc. pag. I-11307, e 9 ottobre 2001, causa C-377/98, Paesi Bassi/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-7079; ordinanza della Corte 2 maggio 2001, causa C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft, Racc. pag. I-3159; sentenze del Tribunale 20 marzo 2001, causa T-18/99, Cordis/Commissione, Racc. pag. II-913, Bocchi Food Trade International/Commissione, cit., e causa T-52/99, T. Port/Commissione, Racc. pag. II-981, nonché sentenze 12 luglio 2001, causa T-2/99, T. Port/Consiglio, Racc. pag. II-2093, e causa T-3/99, Banatrading/Consiglio, Racc. pag. II-2123).

62 Infatti, gli accordi OMC hanno la finalità di regolamentare e gestire le relazioni tra Stati o organizzazioni regionali d'integrazione economica, e non la tutela dei singoli. Come ha evidenziato la Corte nella sentenza Portogallo/Consiglio, cit., tali accordi restano fondati sul principio di negoziati intrapresi su una base di reciprocità e di mutui vantaggi, e si distinguono in questo modo dagli accordi conclusi dalla Comunità con Stati terzi che creano una certa asimmetria degli obblighi. Ammettere che il compito di garantire la conformità del diritto comunitario a tali norme incombe direttamente al giudice comunitario equivarrebbe a privare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità del margine di discrezionalità di cui godono gli organi analoghi delle controparti commerciali della Comunità.

63 Secondo tale giurisprudenza (sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 49), solo nel caso in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito dell'OMC, ovvero nel caso in cui l'atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni degli accordi OMC, spetta al giudice comunitario controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce delle norme dell'OMC (v., per quanto riguarda il GATT del 1947, sentenze della Corte 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol/Commissione, Racc. pag. 1781, punti 19-22, e 7 maggio 1991, causa C-69/89, Nakajima/Consiglio, Racc. pag. I-2069, punto 31).

64 Si deve constatare che le circostanze del caso di specie manifestamente non corrispondono ad alcuna delle ipotesi enunciate al punto precedente. Infatti, dal momento che le direttive 81/602 e 88/146 sono state adottate diversi anni prima dell'entrata in vigore dell'accordo SFS, il 1° gennaio 1995, esse non possono logicamente né dare attuazione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del suddetto accordo, né rinviare espressamente a talune delle sue disposizioni.

65 Nel caso di specie, la ricorrente quindi non è legittimata a invocare una violazione dell'accordo SFS.

66 La citata decisione 13 febbraio 1998 del DSB, non può rimettere in discussione tale giudizio.

67 Infatti, la suddetta decisione è necessariamente e direttamente legata al motivo relativo alla violazione dell'accordo SFS e può quindi essere presa in considerazione solo nel caso in cui l'effetto diretto di tale accordo sia stato dichiarato dal giudice comunitario nell'ambito di un motivo relativo all'invalidità delle direttive di cui trattasi (v., con riferimento a una decisione del DSB che ha accertato l'incompatibilità di talune disposizioni del diritto comunitario con il GATT del 1994, sentenza della Corte 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/ Comunità europea, Racc. pag. I-6983, punti 19 e 20).

68 Il motivo relativo alla violazione dell'accordo SFS deve essere, quindi, respinto perché infondato.

69 Non essendo la ricorrente riuscita a dimostrare l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione convenuta, il ricorso deve essere comunque respinto in quanto infondato, senza che sia necessario esaminare le altre condizioni da cui

dipende la responsabilità extracontrattuale della Comunità (v., ad esempio, sentenza Atlanta/Comunità europea, cit., punto 65).

70 Nella sua replica la ricorrente chiede tuttavia al Tribunale, in subordine, di «far evolvere la sua giurisprudenza» nella direzione di un regime di responsabilità oggettiva della Comunità a causa dei suoi atti normativi. Essa invoca in particolare, a sostegno della suddetta domanda, la «difesa dello Stato di diritto», il carattere autonomo del ricorso per risarcimento danni, i principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri e considerazioni di equità legate all'applicazione del «principio di precauzione».

71 Si deve ritenere che tale argomento, che modifica il fondamento stesso della responsabilità della Comunità, costituisca un motivo nuovo, la cui deduzione è vietata in corso di giudizio, in conformità all'art. 48 del regolamento di procedura del Tribunale (sentenza Atlanta/Comunità europea, cit., punti 27-29).

72 Da tutto quanto precede consegue che il ricorso, nella parte in cui non è irricevibile, è comunque infondato.

Sulle spese

73 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura del Tribunale, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente e il Consiglio ha concluso in tal senso, essa va condannata alle spese. La Commissione sopporterà tuttavia le proprie spese, in base all'art. 87, n. 4, del regolamento di procedura, a norma del quale le istituzioni intervenute nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è in parte irricevibile. Per il resto, il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Consiglio. La Commissione sopporterà le proprie spese.**

Vesterdorf Forwood Legal

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo l'11 gennaio 2002.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

B. Vesterdorf