SENTENZA DELLA CORTE (seduta plenaria)

30 settembre 2003 *

Nel procedimento C-93/02 P,

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

ricorrente,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento della sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado delle Comunità europee (Prima Sezione) l'11 gennaio 2002 nella causa T-174/00, Biret International/Consiglio (Racc. pag. II-17),

procedimento in cui le altre parti sono:

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

convenuto in primo grado,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuto da

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra P.M. Ormond, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente nel procedimento di impugnazione,

e

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

interveniente in primo grado,

LA CORTE (in seduta plenaria),

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet (relatore), R. Schintgen e C.W.A. Timmermans, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, P. Jann e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric e dai sigg. S. von Bahr e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: sig. S. Alber
cancelliere: sig. H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalla Biret International SA, dal Consiglio e dalla Commissione all'udienza del 25 marzo 2003,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 maggio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 16 marzo 2002, la società in liquidazione giudiziaria Biret International SA, con sede in Parigi (Francia), rappresentata dall'avv. M. de Thoré, liquidatore (in prosieguo: la «ricorrente»), ha proposto, ai sensi dell'art. 49 dello Statuto CE della Corte di giustizia, un ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado 11 gennaio 2002, causa T-174/00, Biret International/Consiglio (Racc. pag. II-17; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso per risarcimento danni fondato sugli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuti artt. 235 e 288, secondo comma, CE) e diretto al ristoro del danno che la ricorrente asserisce di aver subito in seguito al divieto di importazione nella Comunità di carne bovina proveniente da animali da azienda ai quali sono stati somministrate sostanze ad azione ormonica.

2 Con ordinanza del presidente della Corte 19 agosto 2002, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea.

Ambito normativo

Le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 96/22/CE

3 L'art. 2 della 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), prevede che gli Stati membri provvedano a che sia vietato somministrare agli animali da azienda sostanze ad azione tireostatica e sostanze ad azione estrogena, androgena e gestagena, nonché immettere sul mercato animali da azienda ai quali siano state somministrate dette sostanze e carni provenienti da tali animali.

4 Con deroga a tale divieto, l'art. 5 della direttiva 81/602 prevede che, fino al momento dell'adozione da parte dal Consiglio di una decisione sulla somministrazione agli animali da azienda, a scopo d'ingrasso, di estradiolo 17 ß, progesterone, testosterone, trembolone e zeranolo, restino 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 81/602, dalla circostanza che l'impiego di tali cinque sostanze doveva ancora formare oggetto di studi approfonditi volti a determinarne il carattere innocuo o nocivo.

5 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). Essendo stata annullata per violazione delle forme sostanziali con la sentenza della Corte 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. 855), tale direttiva 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).

6 Salvo l'impiego a scopo terapeutico di estradiolo 17 ß, di testosterone e di progesterone, che può essere autorizzato, la direttiva 88/146 sopprime la possibilità di deroga prevista, all'art. 5 della direttiva 81/602, in favore delle cinque sostanze menzionate al punto 4 della presente sentenza.

7 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 carni provenienti da tali animali.

8 La direttiva 88/146 avrebbe dovuto essere trasposta entro il 1° gennaio 1988, ma la sua entrata in vigore è stata rinviata al 1° gennaio 1989. Ne è derivato, a decorrere da tale data, un divieto di importazione nella Comunità, da paesi terzi, di carne e di prodotti a base di carne provenienti da animali trattati con taluni ormoni, sulla base della 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).

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, 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 derivante dall'applicazione combinata delle direttive 81/602 e 88/146.

L'accordo sull'applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie

10 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»).

11 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).

12 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.

13 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 (...)».

14 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».

L'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie

15 Ai sensi dell'art. 3, n. 5, dell'intesa sulle norme e sulle procedure che disciplinano la risoluzione delle controversie (GU 1994, L 336, pag. 234; in prosieguo: l'«intesa»), che costituisce l'allegato 2 dell'accordo che istituisce l'OMC:

«Tutte le soluzioni di questioni formalmente sollevate ai sensi delle disposizioni in materia di consultazione e di risoluzione delle controversie degli accordi contemplati, ivi compresi i lodi arbitrali, sono compatibili con tali accordi e non annullano né pregiudicano i benefici derivanti ad un membro dai suddetti accordi, né impediscono il conseguimento dei loro obiettivi».

16 Il n. 7 dello stesso articolo aggiunge quanto segue:

«Prima di presentare un ricorso, un membro considera se un'iniziativa ai sensi della presente procedura possa essere utile. Lo scopo del meccanismo di

risoluzione delle controversie è garantire che una controversia possa essere positivamente risolta. Una soluzione reciprocamente accettabile per le parti di una controversia e compatibile con gli accordi contemplati è evidentemente preferibile. In assenza di una soluzione reciprocamente concordata, il primo obiettivo del meccanismo di risoluzione delle controversie è di norma garantire il ritiro delle misure in questione qualora esse risultino incompatibili con le disposizioni di uno degli accordi contemplati. Si dovrebbe ricorrere alle disposizioni in materia di compensazione unicamente qualora il ritiro immediato della misura in questione risulti impraticabile e quale misura provvisoria in attesa che venga ritirata la misura incompatibile con un accordo contemplato. L'ultima risorsa che la presente intesa offre al membro che adisce le procedure di risoluzione delle controversie è la possibilità di sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi contemplati in maniera discriminatoria nei confronti dell'altro membro, previa autorizzazione di tali misure da parte del DSB».

17 L'art. 21 dell'intesa, che riguarda la «Verifica dell'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni» dell'organo di conciliazione dell'OMC (Dispute Settlement Board, in prosieguo: il «DSB»), recita:

«1. Per garantire un'efficace risoluzione delle controversie a vantaggio di tutti i membri è essenziale che le raccomandazioni e le decisioni del DSB siano prontamente rispettate.

2. (...)

3. Nel corso di una riunione del DSB da tenersi entro trenta giorni([1]) dalla data di adozione della relazione di un panel o dell'organo d'appello, il membro interessato informa il DSB delle sue intenzioni per quanto riguarda l'applicazione delle raccomandazioni e delle decisioni del DSB. Qualora non gli sia possibile ottemperare immediatamente a tali raccomandazioni e decisioni, il membro interessato può farlo entro un periodo ragionevole. Tale periodo ragionevole è:

a) il periodo proposto dal membro interessato, a condizione che detto periodo sia approvato dal DSB, oppure, in assenza di tale approvazione,

b) un periodo reciprocamente convenuto tra le parti della controversia entro 45 giorni dalla data di adozione delle raccomandazioni e delle decisioni, oppure, in assenza di tale accordo,

c) un periodo stabilito tramite un arbitrato vincolante entro 90 giorni dalla data di adozione delle raccomandazioni o delle decisioni([2]). In tale arbitrato, l'arbitro([3]) dovrebbe attenersi al criterio che un periodo ragionevole per applicare le raccomandazioni o le decisioni in un panel o dell'organo d'appello non dovrebbe superare i quindici mesi dalla data di adozione della relazione di un panel o dell'organo d'appello. Tale periodo, comunque, può essere più lungo o più corto, a seconda delle specifiche circostanze».

(1) Qualora in questo periodo non sia in programma una riunione del DSB, si tiene a questo scopo un'apposita riunione del DSB.

(2) Qualora le parti non riescano a concordare un arbitro entro dieci giorni da quando la questione è stata sottoposta ad arbitrato, l'arbitro viene designato dal Direttore generale, entro dieci giorni, previa consultazione delle parti.

(3) L'espressione «l'arbitro» può riferirsi a una o più persone.

18 Infine, l'art. 22, nn. 1, 2 e 8, dell'intesa dispone quanto segue:

«1. La compensazione e la sospensione di concessioni o di altri obblighi sono misure provvisorie cui si può fare ricorso nei casi in cui le raccomandazioni e le decisioni non siano applicate entro un periodo ragionevole. Tuttavia né la compensazione né la sospensione di concessioni o altri obblighi sono preferibili alla piena applicazione di una raccomandazione per rendere una misura conforme agli accordi contemplati. La compensazione è una misura spontanea e, se viene concessa, dev'essere compatibile con gli accordi contemplati.

2. Qualora il membro interessato non renda la misura risultata incompatibile con un accordo contemplato conforme a detto accordo o non ottemperi altrimenti alle raccomandazioni e alle decisioni entro il periodo ragionevole stabilito ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, tale membro avvia, se invitato a farlo, e non oltre la scadenza del periodo ragionevole, negoziati con qualsiasi parte abbia invocato le procedure di risoluzione delle controversie, al fine di stabilire una compensazione reciprocamente accettabile. Qualora entro 20 giorni dalla data di scadenza del periodo ragionevole non sia stata convenuta una compensazione reciprocamente accettabile, qualsiasi parte abbia invocato le procedure di risoluzione delle controversie può chiedere al DSB l'autorizzazione a sospendere l'applicazione di concessioni o altri obblighi derivanti dagli accordi contemplati nei confronti del membro interessato.

(...)

8. La sospensione di concessioni o altri obblighi è provvisoria e si applica soltanto finché non viene abolita la misura giudicata incompatibile con un accordo

contemplato o finché il membro che deve applicare le raccomandazioni o le decisioni non trova una soluzione all'annullamento o al pregiudizio dei benefici, o finché non si trova una soluzione reciprocamente soddisfacente. Conformemente all'articolo 21, paragrafo 6, il DSB continua a tenere sotto controllo l'applicazione delle raccomandazioni o delle decisioni adottate, anche nei casi in cui è stata fornita una compensazione o sono stati sospesi concessioni o altri obblighi ma non sono state applicate le raccomandazioni per rendere una misura conforme agli accordi contemplati».

Il procedimento di risoluzione delle controversie promosso dagli Stati Uniti d'America e dal Canada (questione degli ormoni)

19 Nel maggio e nel 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.

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

21 In seguito ad appello interposto dalla Comunità, l'organo d'appello ha emesso, il 16 gennaio 1998, un rapporto (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».

22 Il 13 febbraio 1998 il DSB ha adottato il rapporto dell'organo d'appello e i rapporti dei gruppi speciali come modificati dal suddetto organo.

23 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, le è stato accordato a tale scopo un termine di quindici mesi, che scadeva il 13 maggio 1999.

24 Alla luce dei risultati di una nuova analisi dei rischi associati all'uso di estradiolo 17 ß, progesterone, testosterone, acetato di trembolone, zeranolo e acetato di melengestrolo, la cui somministrazione per stimolare la crescita degli animali è vietata dalla direttiva 96/22, la Commissione ha sottoposto al Parlamento europeo e al Consiglio, il 3 luglio 2000, la proposta 2000/C 337 E/25 di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 96/22 (GU C 337 E, pag. 163), che mira, in particolare, a mantenere il divieto permanente di utilizzazione, in via definitiva, dell'estradiolo 17 ß ed a continuare, in via provvisoria, nell'attesa di nuovi rapporti scientifici, ad applicare il divieto di impiego delle altre cinque sostanze di cui trattasi. Fino ad oggi il legislatore comunitario non ha ancora adottato tale proposta.

Antefatti della controversia e procedimento dinanzi al Tribunale

25 Dalla sentenza impugnata risulta che la ricorrente è stata costituita il 26 luglio 1990 e iscritta nel registro delle imprese e delle società del Tribunal de commerce di Parigi il 9 agosto 1990; quale oggetto statutario era previsto il commercio di vari prodotti agroalimentari, in particolare la carne.

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

27 Il 28 giugno 2000, sulla base del combinato disposto degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, la ricorrente ha proposto un ricorso contro il Consiglio per ristoro del danno da essa asseritamente subito in seguito all'adozione ed alla conferma delle direttive 81/602, 88/146 e 96/22, con le quali era stata vietata l'importazione nella Comunità, dagli Stati Uniti d'America, di carne e prodotti di carne provenienti da animali trattati con taluni ormoni.

La sentenza impugnata

Sulla ricevibilità

28 Dopo aver respinto, ai punti 31-36 della sentenza impugnata, le due prime eccezioni di irricevibilità sollevate dal Consiglio, attinenti rispettivamente

all'irregolarità formale del ricorso ed al mancato esaurimento dei rimedi giurisdizionali nazionali, il Tribunale ha esaminato, ai punti 37-44 della sentenza impugnata, la terza eccezione di irricevibilità, attinente alla prescrizione del ricorso.

29 Al riguardo, il Tribunale, da un lato, ha considerato che l'azione di responsabilità extracontrattuale fosse prescritta nella parte in cui essa mirava al risarcimento del danno asseritamente subito durante il periodo anteriore ai cinque anni che hanno preceduto la presentazione del ricorso, ovvero anteriormente al 28 giugno 1995. Entro questi limiti esso ha quindi dichiarato il ricorso irricevibile.

30 Dall'altro, per il periodo che avuto inizio il 28 giugno 1995, il Tribunale ha considerato, al punto 44 della sentenza impugnata, quanto segue:

«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

31 Nel suo ricorso, la ricorrente ha rilevato che, adottando e mantenendo in vigore le direttive 81/602, 88/146 e 96/22, il Consiglio aveva violato due norme giuridiche

preordinate a conferire diritti ai singoli, vale a dire, da un lato, il principio di tutela del legittimo affidamento e, dall'altro, l'accordo SFS.

32 Ai punti 50-56 e 60-71 della sentenza impugnata il Tribunale ha dichiarato infondati tali due motivi. Per quanto riguarda più in particolare l'asserita violazione dell'accordo SFS, il Tribunale ha dichiarato quanto segue:

«60 Se è vero che, ai sensi dell'art. 228, n. 7, del Trattato [CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 300, n. 7, CE)], 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 [30 aprile 1974, causa 181/73,] Haegeman [(Racc. pag. 449)] e [30 settembre 1987, causa 12/86,] Demirel [(Racc. pag. 3719)], 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. È 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. pag. I-4973, in particolare pag. I-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[l'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (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 [23 novembre 1999, causa C-149/96,] Portogallo/Consiglio, [Racc. pag. I-8395]; 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 [causa T-30/99], Bocchi Food Trade International/Commissione, [Racc. pag. II-943] 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)».

33 In conclusione, il Tribunale, al punto 72 della sentenza impugnata, ha dichiarato il ricorso comunque infondato, nella parte in cui non era irricevibile.

Impugnazione

34 Con la sua impugnazione, la ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— annullare la sentenza impugnata;

— accogliere le conclusioni da essa presentate in primo grado;

— condannare il Consiglio all'integralità delle spese.

35 Il Consiglio chiede alla Corte di respingere il ricorso e di condannare la ricorrente alle spese.

36 Il Regno Unito non ha depositato conclusioni scritte e non è comparso all'udienza. Neanche la Commissione ha depositato conclusioni scritte, ma ha sostenuto le conclusioni del Consiglio in udienza.

37 A sostegno del suo ricorso, la ricorrente fa valere due motivi attinenti alla violazione, da un lato, dell'art. 228, n. 7, del Trattato e, dall'altro, dell'art. 48 del regolamento di procedura del Tribunale.

Sul primo motivo

Argomenti delle parti

38 Con il primo motivo la ricorrente contesta al Tribunale, in via principale, la violazione dell'art. 228, n. 7, del Trattato.

39 Il Tribunale, infatti, non avrebbe dato un effetto utile alla detta disposizione, poiché non avrebbe isolato la sua applicazione da ogni condizione relativa all'effetto diretto, conformemente alla concezione monista dell'ordinamento giuridico comunitario. Sarebbe contraddittorio affermare allo stesso tempo che gli accordi OMC fanno parte integrante di tale ordinamento giuridico e rifiutare che essi servano da base per un controllo di legalità degli atti comunitari di diritto derivato. La Corte avrebbe esaminato a più riprese (sentenze 7 febbraio 1973, causa 40/72, Schroeder, Racc. pag. 125, e 5 maggio 1981, causa 112/80, Dürbeck, Racc. pag. 1095) la legittimità di atti comunitari alla luce di accordi internazionali senza avere previamente verificato l'effetto diretto della disposizione internazionale esaminata.

40 Tanto la lettera quanto la ratio dell'art. 228, n. 7, del Trattato dovrebbero essere interpretate nel senso che il rispetto di una norma internazionale da parte delle istituzioni comunitarie può solo dipendere dal presupposto che tale norma sia divenuta parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, il che non sarebbe contestabile, né contestato, per quanto riguarda gli accordi OMC e le decisioni adottate dagli organi di conciliazione istituiti da tali accordi, decisioni caratterizzate inoltre dall'autorità del giudicato.

41 Al riguardo, la sentenza impugnata non avrebbe fatto riscontro all'argomento secondo cui, aderendo al sistema di regolamento delle controversie istituito dagli accordi OMC, la Comunità si è impegnata a rispettarne il procedimento e l'autorità delle decisioni del DSB.

42 In via subordinata, la ricorrente contesta al Tribunale di non aver fatto evolvere la giurisprudenza della Corte nel senso del riconoscimento dell'effetto diretto di tutti gli accordi OMC o parte di essi, ed invita la Corte a procedere ad una siffatta evoluzione.

43 In particolare, menzionare, come fatto dal Tribunale al punto 62 della sentenza impugnata, il «margine di discrezionalità» di cui dovrebbero beneficiare gli organi legislativi o esecutivi della Comunità, come gli organi analoghi delle sue controparti commerciali, non sarebbe pertinente nel caso di specie, dato che tale margine di discrezionalità sarebbe inesistente alla luce della decisione 13 febbraio 1998 del DSB.

44 La ricorrente contesta altresì l'argomento attinente al fatto che la normativa dell'OMC autorizza soluzioni diverse dalla revoca di provvedimenti illegittimi, quali la transazione, il versamento di somme a titolo di risarcimento del danno o la sospensione di concessioni (v. sentenza 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a., Racc. pag. I-2569). Un tale argomento lascerebbe perplessi, tanto alla luce del tenore letterale degli accordi OMC quanto per il carattere obiettivo di una violazione di una norma giuridica.

45 La ricorrente rileva, al riguardo, che dall'art. 22, n. 1, dell'intesa risulta che le misure di compensazione hanno un carattere provvisorio e devono, in ogni caso, essere compatibili con gli accordi OMC. Inoltre, siffatte misure non sarebbero tali da far ignorare la circostanza che vi è stata violazione di una norma giuridica parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, il che dovrebbe essere constatato dal giudice indipendentemente da qualsiasi considerazione politica.

46 Al contrario, la ricorrente fa valere diverse ragioni che militano, a suo avviso, a favore del riconoscimento dell'effetto diretto di tutti gli accordi OMC, o parte di essi, e della possibilità per la Corte di controllarne il rispetto da parte delle norme comunitarie:

— in primo luogo, ragioni connesse allo stesso contenuto delle disposizioni degli accordi OMC ed alla loro prevedibile evoluzione: un numero crescente di tali disposizioni — come quelle relative agli appalti pubblici, alla proprietà intellettuale o ancora alla sicurezza alimentare — avrebbero, infatti, un impatto diretto non solo sui rapporti giuridici tra gli Stati ed i loro cittadini, bensì anche tra gli stessi privati;

— in secondo luogo, ragioni di equità negli effetti del sistema di regolamento delle controversie dell'OMC: sarebbe contraddittorio non consentire ai privati di rivendicare il beneficio di talune disposizioni degli accordi OMC laddove, peraltro, misure di ritorsione commerciale, adottate sulla base di altre disposizioni di tali stessi accordi, possono causare un danno ad imprese dell'Unione europea;

— infine, ragioni connesse alla necessaria coerenza dell'ordinamento giuridico comunitario, nell'ambito del quale i soggetti giuridici non sono soltanto gli Stati membri ma anche i loro cittadini (v. sentenza 5 febbraio 1963, causa 26/62, Van Gend & Loos, Racc. pag. 1).

47 Secondo il Consiglio, il primo motivo sarebbe in parte irricevibile ed in parte infondato.

48 Da un lato, la sentenza impugnata sarebbe conforme alla giurisprudenza della Corte relativa agli effetti degli accordi internazionali in generale, che fa dipendere l'effetto di una disposizione di un accordo internazionale dalla sua natura e dai suoi obiettivi (v. paragrafo 127 delle conclusioni dell'avvocato generale Gulmann nella causa Germania/Consiglio, cit.). Gli accordi OMC non avrebbero lo scopo di attribuire diritti ai singoli, bensì si limiterebbero a regolamentare le relazioni tra Stati e organizzazioni economiche regionali sulla base di negoziati fondati sul principio di reciprocità.

49 Il Tribunale avrebbe giustamente fatto riferimento, al punto 67 della sentenza impugnata, ai punti 19 e 20 della citata sentenza Atlanta/Comunità europea, i quali avrebbero portata generale, indipendentemente dal fatto che attengono alla ricevibilità di un ricorso. La ricorrente ometterebbe altresì di spiegare dove e quando la Comunità avrebbe preso l'impegno di dare esecuzione a tutti gli obblighi derivanti da una decisione del DSB, ciò che sarebbe contrario alla filosofia generale degli accordi di cui trattasi. Essa non indicherebbe neanche mediante quale atto preciso la Comunità avrebbe inteso dare esecuzione alla decisione 13 febbraio 1998 del DSB, relativa alle importazioni di carni agli ormoni. In ogni caso, nessuna disposizione dell'accordo SFS o della decisione 13 febbraio 1998 del DSB obbligherebbe la Comunità ad importare carni agli ormoni. Sarebbe infatti possibile conformarsi agli obblighi dell'accordo SFS senza per questo autorizzare le importazioni il cui divieto sarebbe all'origine del danno che la ricorrente asserisce di aver subito.

50 D'altro lato, invitando la Corte a fare evolvere la sua giurisprudenza, la ricorrente si limiterebbe a criticare quest'ultima senza far valere una vera argomentazione. L'argomento della ricorrente attinente all'asserita perdita di qualsiasi margine discrezionale da parte delle istituzioni per conformarsi agli obblighi dell'accordo SFS non terrebbe affatto conto del contenuto del detto accordo, né del fatto che esistono diverse possibilità per conformarsi al detto accordo. I membri dell'OMC avrebbero infatti la scelta di basare le loro misure veterinarie tanto sugli standard internazionali quanto su un'altra valutazione scientifica del rischio o sul principio di precauzione. Il punto 62 della sentenza impugnata sarebbe quindi del tutto fondato.

Giudizio della Corte

51 Secondo una costante giurisprudenza (v., in particolare, sentenza Atlanta/Comunità europea, cit., punto 65), il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato, è subordinato alla sussistenza di un insieme di presupposti riguardanti l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato.

52 Ora, come rammentato dal Tribunale al punto 61 della sentenza impugnata, tenuto conto della loro natura e della loro economia, gli accordi OMC non figurano in linea di principio tra le normative alla luce delle quali la Corte controlla la legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 47; ordinanza OGT Fruchthandelsgesellschaft, cit., punto 24; sentenze Omega Air e a., cit., punto 93, e 9 gennaio 2003, causa C-76/00 P, Petrotub e Republica/Consiglio, Racc. pag. I-79, punto 53).

53 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 alla Corte controllare la legittimità dell'atto comunitario controverso alla luce delle norme dell'OMC (v., per quanto riguarda il GATT del 1947, le citate sentenze Fediol/Commissione, punti 19-22, e Nakajima/Consiglio, punto 31, nonché, per quanto riguarda gli accordi OMC, sentenza Portogallo/Consiglio, cit., punto 49).

54 Al riguardo, il Tribunale ha constatato, al punto 64 della sentenza impugnata, che le circostanze del caso di specie manifestamente non corrispondevano ad alcuna delle due ipotesi enunciate al punto precedente della presente sentenza. Infatti, secondo il Tribunale, 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 potevano logicamente né dare attuazione ad un obbligo particolare assunto nell'ambito del suddetto accordo, né rinviare espressamente a talune delle sue disposizioni.

55 Il Tribunale ha aggiunto, al punto 67 della sentenza impugnata, che la decisione 13 febbraio 1998 del DSB, essendo necessariamente e direttamente legata al motivo relativo alla violazione dell'accordo SFS, poteva 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».

56 Tuttavia, una siffatta motivazione non è sufficiente per rispondere al motivo della ricorrente attinente, in primo grado, alla violazione dell'accordo SFS.

57 Infatti, al Tribunale spettava ancora trattare l'argomento secondo cui gli effetti giuridici nei confronti della Comunità europea della decisione 13 febbraio 1998 del DSB erano tali da rimettere in discussione la sua valutazione relativa alla mancanza di effetti diretti delle norme dell'OMC e da giustificare l'esercizio da parte del giudice comunitario del controllo della legittimità delle direttive 81/602, 88/146 e 96/22 alla luce di tali norme, nell'ambito dell'azione di risarcimento proposta dalla ricorrente.

58 Tale problema era al centro dell'argomentazione relativa alla portata dell'art. 228, n. 7, del Trattato, sviluppato dalla ricorrente dinanzi al Tribunale, come lo è dinanzi alla Corte nella fase dell'impugnazione.

59 Inoltre, la citata sentenza Atlanta/Comunità europea, alla quale anche il Tribunale ha fatto riferimento, al punto 67 della sentenza impugnata, è irrilevante a tal riguardo. Infatti, nella sentenza Atlanta/Comunità europea,

citata, dopo aver constatato, al punto 19, che la decisione del DSB, successiva alla presentazione del ricorso e che stabilisce l'incompatibilità dell'atto comunitario di cui trattasi con la normativa dell'OMC, era necessariamente e direttamente legata al motivo relativo alla violazione delle norme del GATT, che la ricorrente aveva sollevato dinanzi al Tribunale, ma che non aveva ribadito nei motivi dell'impugnazione, la Corte, di conseguenza, ha dichiarato irricevibile, a causa della sua tardività, il motivo fondato sulla decisione del DSB, fatta valere per la prima volta nella fase della replica, dinanzi alla Corte, senza esaminarlo nel merito.

60 Tuttavia, gli errori di diritto così commessi dal Tribunale relativamente all'obbligo di motivazione ed alla portata della sentenza Atlanta/Comunità europea, citata, non sono tali da invalidare la sentenza impugnata se il dispositivo di quest'ultima, ed in particolare il rigetto del motivo di primo grado attinente all'accordo SFS, appare fondato per altri motivi di diritto (v., in tal senso, sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's France, Racc. pag. I-1719, punto 47).

61 Si deve al riguardo constatare come il procedimento di regolamento delle controversie che ha condotto alla decisione 13 febbraio 1998 del DSB sia stato iniziato nel 1996. 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, le è stato accordato a tale scopo un termine di quindici mesi, che scadeva il 13 maggio 1999.

62 Ciò significa che, in ogni caso, per il periodo precedente il 13 maggio 1999, il giudice comunitario, salvo privare di effetto la concessione di un termine ragionevole per conformarsi alle raccomandazioni o alle decisioni del DSB, previsto nell'ambito del sistema di regolamento delle controversie istituito dagli

accordi OMC, non poteva svolgere un controllo di legittimità degli atti comunitari di cui trattasi, in particolare nell'ambito di un ricorso per risarcimento proposto ai sensi dell'art. 178 del Trattato.

63 Occorre aggiungere che dalla sentenza impugnata risulta che il Tribunal de commerce di Parigi ha avviato un procedimento di liquidazione giudiziaria nei confronti della ricorrente con sentenza 7 dicembre 1995 ed ha fissato provvisoriamente la data di cessazione dei pagamenti al 28 febbraio 1995. Ciò significa escludere che gli effetti pregiudizievoli asseritamente causati alla ricorrente dal mantenimento in vigore, dopo il 1° gennaio 1995, delle direttive 81/602 e 88/146, nonché dall'adozione, il 29 aprile 1996, della direttiva 96/22, abbiano potuto prodursi durante il periodo successivo al 13 febbraio 1998, data di adozione della decisione del DSB relativa alle importazioni di carni agli ormoni, e a maggior ragione nel periodo successivo al 13 maggio 1999, data di scadenza del termine di quindici mesi ottenuto dalla Comunità per eseguire i suoi obblighi ai sensi delle norme dell'OMC.

64 Pertanto, e senza che occorra interrogarsi sulle eventuali conseguenze in materia di risarcimento che potrebbe comportare per i privati la mancata esecuzione da parte della Comunità di una decisione del DSB che constata l'incompatibilità di un atto comunitario con le norme dell'OMC, si deve constatare che, nel caso di specie, in mancanza di danno dimostrato dopo il 13 maggio 1999, la responsabilità della Comunità non può comunque essere fatta valere.

65 Alla luce di tali considerazioni occorre considerare, nonostante l'insufficienza di motivazione che vizia la sentenza impugnata al riguardo, che il Tribunale ha potuto giustamente concludere nel senso che il motivo attinente alla violazione dell'accordo SFS non era fondato.

66 Si deve quindi dichiarare il primo motivo in parte inoperante ed in parte infondato.

Sul secondo motivo

67 Con il secondo motivo la ricorrente fa valere che, dichiarando, al punto 71 della sentenza impugnata, che la sua argomentazione relativa ad un regime di responsabilità soggettiva della Comunità rappresentava un motivo nuovo, la cui deduzione è vietata in corso di giudizio, il Tribunale ha violato l'art. 48 del suo regolamento di procedura. A suo avviso, infatti, il problema di un'eventuale responsabilità oggettiva della Comunità figurava nel ricorso dinanzi al Tribunale, anche se l'argomentazione è stata sviluppata nella replica.

68 È sufficiente, al riguardo, constatare che la semplice lettura del ricorso in primo grado consente di dimostrare che non è mai stata dedotta una responsabilità oggettiva della Comunità. In particolare, il capo di tale ricorso dedicato alla compatibilità delle direttive controverse con le norme dell'OMC era intitolato precisamente «Condotta illegale della Comunità costitutiva di una colpa».

69 Il Tribunale ha quindi potuto considerare giustamente, al punto 71 della sentenza impugnata, che l'argomentazione attinente ad un'asserita responsabilità oggettiva della Comunità era tardiva e non poteva essere esaminata, conformemente all'art. 48 del suo regolamento di procedura.

70 Di conseguenza, occorre dichiarare infondato il secondo motivo.

71 Alla luce delle considerazioni che precedono si deve respingere il ricorso nel suo insieme.

Sulle spese

72 Ai sensi dell'art. 122, primo comma, del regolamento di procedura della Corte, quando l'impugnazione non è fondata, la Corte statuisce sulle spese. L'art. 69 dello stesso regolamento, applicabile al procedimento d'impugnazione in forza dell'art. 118, prevede, al suo n. 2, che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Tuttavia, ai sensi del n. 3 dello stesso articolo, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, ovvero per motivi eccezionali, la Corte può ripartire le spese. Il Consiglio ha concluso nel senso della condanna della ricorrente, ma quest'ultima ha visto accogliere parzialmente le sue domande nell'esame del primo motivo. Occorre quindi condannarla a sopportare le proprie spese, nonché due terzi delle spese del Consiglio.

73 Il Regno Unito e la Commissione sopportano le proprie spese, in applicazione dell'art. 69, n. 4, del regolamento di procedura, ai sensi del quale gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Biret International SA sopporta le proprie spese, nonché due terzi delle spese sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**

3) **Il Consiglio sopporta un terzo delle proprie spese.**

4) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione delle Comunità europee sopportano le proprie spese.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Timmermans	Gulmann
Edward	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 30 settembre 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G.C. Rodríguez Iglesias