CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ELEANOR SHARPSTON presentate il 6 aprile 2006 [1]

1. Questo ricorso di impugnazione solleva, in un certo senso in termini nuovi, la questione di cosa costituisca atto impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE.

2. Esso riguarda talune decisioni, adottate dalla Commissione, di proporre azioni per risarcimento danni, negli Stati Uniti, contro alcune imprese produttrici di tabacco.

3. Il Tribunale di primo grado ha dichiarato irricevibile il ricorso contro tali decisioni, sostanzialmente perché non producono effetti giuridici vincolanti nei confronti delle imprese. Le ricorrenti lamentano ora un errore nella valutazione di tali effetti, la violazione del loro diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, l'errata applicazione della giurisprudenza in materia di atti palesemente illegittimi e la violazione dell'art. 292 CE.

1 — Lingua originale: l'inglese.

4. Il Consiglio mette in luce un ulteriore aspetto della questione. In qualità di interveniente, afferma che sebbene una decisione di questo genere non possa mai essere impugnata dai singoli interessati, lo può essere da ricorrenti privilegiati ai sensi dell'art. 230 CE, qualora produca effetti giuridici vincolanti nei loro confronti.

L'art. 230 CE

5. I primi quattro commi dell'art. 230 CE così recitano:

«La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi.

A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione.

La Corte di giustizia è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative.

Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente».

Fatti

6. Il 19 luglio 2000, nell'ambito della lotta contro il contrabbando di sigarette destinate alla Comunità, la Commissione approvò la proposizione di un'azione civile negli Stati Uniti diretta contro alcune imprese americane produttrici di tabacco. Essa decise d'informarne gli Stati membri ed autorizzò il proprio presidente, nonché uno dei suoi membri, a dare istruzioni al servizio giuridico per l'adozione dei necessari provvedimenti.

7. Il 3 novembre 2000 la Commissione, a nome della Comunità europea e degli Stati membri, che legittimamente rappresentava, ha proposto, secondo le forme di legge, un'azione dinanzi alla United States District Court, Eastern District of New York (in prosieguo: la «District Court») contro diverse società appartenenti al gruppo Reynolds Tobacco nonché contro la società Japan Tobacco, Inc. (in prosieguo, insieme: le «imprese produttrici di tabacco») [2]. Essa ha affermato che le imprese produttrici di tabacco erano coinvolte in un sistema di contrabbando per l'introduzione e la distribuzione di sigarette nella Comunità e ha richiesto il risarcimento del danno derivante dalla perdita dei dazi doganali e dell'IVA. La District Court ha respinto tale azione.

8. Il 25 luglio 2001 la Commissione ha approvato la proposizione di una nuova azione civile negli Stati Uniti da parte della Comunità e di almeno uno Stato membro contro gli stessi produttori di sigarette. Essa ha nuovamente autorizzato il proprio presidente ed un suo membro ad impartire al servizio giuridico le istruzioni per adottare i

2 — Un'altra società, la Philip Morris International Inc., era anch'essa convenuta in tale procedimento, ricorrente dinanzi al Tribunale di primo grado ed inizialmente ricorrente in questo procedimento. Essa ha tuttavia rinunciato agli atti

necessari provvedimenti. Di conseguenza, la Commissione, a nome della Comunità e degli Stati membri che era autorizzata a rappresentare, e dieci Stati membri hanno proposto altre due azioni dinanzi alla District Court, una nell'agosto 2001 ed una nel gennaio 2002. Ancora una volta tali azioni sono state respinte [3].

La sentenza impugnata

9. Alla fine del 2000 e nel 2001, le imprese produttrici di tabacco hanno presentato ricorsi dinanzi al Tribunale di primo grado [4], chiedendo l'annullamento della decisione della Commissione di approvare la proposizione di un'azione contro di loro negli Stati Uniti (in prosieguo: le «decisioni impugnate») [5].

10. La Commissione, sostenuta dal Parlamento e da nove Stati membri, ha affermato che la decisione di proporre un'azione non era un atto impugnabile ai sensi del quarto comma dell'art. 230 CE.

11. Il Tribunale di primo grado ha condiviso tale orientamento ed ha dichiarato il ricorso irricevibile con sentenza 15 gennaio 2003 [6].

12. Il Tribunale di primo grado rileva che costituiscono provvedimenti che possono essere oggetto di un ricorso di annullamento soltanto i provvedimenti che producono effetti giuridici vincolanti sul ricorrente e che sono idonei ad incidere sui suoi interessi, modificando in misura rilevante la sua situazione [7]. Esso ha esaminato se le decisioni impugnate coincidono con tale definizione.

13. Il Tribunale di primo grado afferma che, in generale [8], il fatto di adire un giudice produce effetti giuridici, ma questi riguardano principalmente il procedimento dinanzi al giudice adito. La proposizione dell'azione è indispensabile per ottenere una decisione giurisdizionale vincolante, ma non determina gli obblighi delle parti della controversia: tali obblighi possono risultare soltanto dalla stessa sentenza. Talune conseguenze — quali l'interruzione della prescrizione o l'obbligo del pagamento degli interessi su una somma richiesta - possono derivare ex lege dalla proposizione di un'azione giurisdizionale, ma non costituiscono effetti giuridici ai sensi dell'art. 230 CE. Una

3 — Una quarta azione è stata presentata dalla Commissione e dieci Stati membri il 30 ottobre 2002, dopo l'udienza dinanzi al Tribunale di primo grado in questa causa.

4 — I cinque ricorsi sono stati in seguito riuniti con ordinanza del presidente della Seconda Sezione (ampliata) del Tribunale di primo grado 31 gennaio 2002.

5 — La Reynolds ha proposto un ulteriore ricorso contro la decisione della Commissione «che ha condotto alla presentazione della terza azione il 30 ottobre 2002, come pubblicamente annunciato dalla Commissione con il comunicato stampa IP/02/1592 del 31 ottobre 2002», il 9 gennaio 2003 (causa T-6/03), ancora pendente dinanzi al Tribunale di primo grado e non oggetto del presente ricorso di impugnazione.

6 — Sentenza del Tribunale 15 gennaio 2003, cause riunite T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 e T-272/01, Philip Morris International e a./Commissione (Racc. pag. II-1).

7 — V. punto 77 della sentenza impugnata che cita, tra l'altro, la sentenza 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. pag. 2639, punto 9), e l'ordinanza 4 ottobre 1991, causa C-117/91, Bosman/Commissione (Racc. pag. I-4837, punto 13).

volta che l'azione è stata intentata, il giudice adito può adottare una decisione idonea a pregiudicare la situazione giuridica del convenuto, ma tale effetto non è imputabile alla parte attrice. Infine, la decisione di adire un giudice non ha, in principio, il fine di produrre ulteriori effetti. In altre parole, tale decisione non mira a produrre, di per sé, gli effetti della decisione giudiziale.

14. Tuttavia, [9] visto che le decisioni impugnate riguardavano procedimenti pendenti dinanzi ad un giudice straniero (un tribunale degli Stati Uniti) e non all'interno della Comunità, era anche necessario valutare se esse avessero potuto produrre ulteriori effetti giuridici definitivi tali da modificare in misura rilevante la situazione giuridica delle imprese produttrici di tabacco, sia nell'ordinamento giuridico comunitario, sia nel diritto statunitense.

15. In primo luogo [10], le imprese produttrici di tabacco hanno obiettato che le decisioni impugnate hanno pregiudicato l'equilibrio istituzionale, in quanto hanno prodotto effetti giuridici con riguardo alla ripartizione delle competenze prevista dal Trattato.

16. Il Tribunale di primo grado ha riconosciuto che, adottando tali decisioni, la Commissione ha preso posizione in merito alla sua competenza. Tuttavia, tale posizione non ha carattere autonomo rispetto alle decisioni adottate e pertanto non ha prodotto effetti giuridici vincolanti. A differenza di un'attribuzione di competenza, tale posizione non ha inciso sulla ripartizione delle competenze. Anche le raccomandazioni ed i pareri implicano l'adozione di una posizione in merito alla competenza, ma anch'essi, di per sé, non producono effetti giuridici e quindi non sono impugnabili.

17. Gli atti impugnati non potrebbero neanche produrre effetti giuridici vincolanti in ragione del semplice fatto che la Commissione è incompetente. La gravità di un'asserita violazione o la sua presunta incidenza sui diritti fondamentali non giustifica un'eccezione alle norme sulla ricevibilità previste dal Trattato [11]. Lo stesso vale per una presunta violazione dell'equilibrio istituzionale.

18. In via eccezionale, la possibilità di un ricorso giurisdizionale contro un atto preparatorio può essere presa in considerazione quando manca addirittura l'apparenza di regolarità. Tuttavia, i precedenti in questo senso erano anteriori alla chiara pronuncia della Corte nell'ordinanza FNAB e a./Consiglio [12], e non vi erano precedenti per quanto riguarda l'impugnazione di atti che non

9 — V. punto 83 della sentenza.

10 — V. punti 85-91 della sentenza.

11 — Ordinanza della Corte 10 maggio 2001, causa C-345/00 P, FNAB e a./Consiglio (Racc. pag. I-3811, punti 39-42).

12 — V. sentenza della Corte IBM/Commissione, citata alla nota 7, punto 23; sentenza del Tribunale 18 dicembre 1992, cause riunite da T-10/92 a T-12/92, Cimenteries CBR e a./Commissione (Racc. pag. II-2667, punto 49).

producono effetti giuridici [13]. Una decisione che autorizza il vicepresidente della Commissione a firmare un accordo internazionale è stata considerata impugnabile [14], ma l'accordo in questione in tale causa mirava a produrre effetti giuridici, in particolare a creare obblighi reciproci, mentre nella causa in esame l'autorizzazione aveva ad oggetto soltanto la proposizione delle azioni dinanzi alla District Court.

19. In secondo luogo [15], le imprese produttrici di tabacco hanno affermato che le decisioni impugnate hanno prodotto effetti giuridici vincolanti eludendo le procedure comunitarie e degli Stati membri in materia di riscossione delle imposte e dei dazi doganali ed in materia di lotta contro le frodi, privando tali imprese delle garanzie giurisdizionali previste da tali procedure e assoggettandole alle norme di un ordinamento giuridico diverso.

20. Il Tribunale di primo grado ha osservato che ogni giudice è chiamato ad applicare le norme processuali del proprio ordinamento e le norme sostanziali individuate in base alla proprie disposizioni sul conflitto di leggi, ma ha ritenuto che le conseguenze giuridiche che ne derivano non possano essere ascritte alla parte che ha adito il giudice. Il ricorso ad un giudice che applica disposizioni diverse non modifica, di per sé, in misura rilevante la situazione giuridica delle parti.

21. Talune decisioni processuali possono modificare in modo sostanziale diritti ed obblighi. Tra gli esempi nell'ambito del diritto comunitario si annoverano decisioni che revocano l'immunità dalle ammende nel campo della concorrenza e decisioni che avviano procedimenti di esame degli aiuti di Stato e che possono richiedere agli Stati membri di modificare la propria condotta. Tuttavia, l'assenza di un procedimento comunitario in materia di riscossione delle imposte e dei dazi doganali non può essere paragonata ad un'immunità espressamente accordata; è vero che la decisione impugnata può implicare una valutazione provvisoria, da parte della Commissione, del comportamento delle imprese produttrici di tabacco, ma ciò non modifica i loro obblighi né impone loro di modificare la propria condotta.

22. Altre decisioni di carattere procedurale sono impugnabili perché incidono sui diritti processuali delle parti, ad esempio la decisione di sospendere un procedimento amministrativo ai sensi del regolamento n. 17 e di avviare un procedimento per inadempimento. Nel presente caso, tuttavia, le imprese produttrici di tabacco non avrebbero avuto diritti processuali in alcun procedimento per inadempimento che fosse

13 — Le imprese produttrici di tabacco hanno citato la sentenza 12 maggio 1998, causa C-170/96, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2763, e la sentenza 13 novembre 1991, causa C-303/90, Francia/Commissione (Racc. pag. I-5315).

14 — Sentenza della Corte 9 agosto 1994, causa C-327/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3641).

15 — V. punti 92-106 della sentenza.

stato avviato. Pertanto, non potrebbero essere private di siffatti diritti. Inoltre, in assenza di una competenza comunitaria quanto alla riscossione dei diritti e dei dazi di cui trattasi, non esistevano garanzie comunitarie delle quali tali imprese potessero essere private.

23. È vero che i procedimenti di riscossione delle imposte e dei dazi doganali esistenti negli Stati membri, o i loro procedimenti antifrode, possono limitare la responsabilità o attribuire garanzie processuali, tuttavia le imprese produttrici di tabacco non avevano fatto valere che specifiche procedure fossero state eluse o aggirate per effetto del ricorso alla District Court o che siffatti procedimenti fossero mai stati avviati nei loro confronti.

24. È altresì vero che la District Court non poteva presentare una domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 CE, tuttavia ciò è la conseguenza delle sue norme procedurali e non un effetto giuridico ai sensi dell'art. 230 CE. In ogni caso, l'art. 234 CE riguarda il diritto o il dovere dei giudici degli Stati membri di porre questioni pregiudiziali. Esso non conferisce alle parti in causa alcun diritto di adire la Corte.

25. Di conseguenza, gli atti impugnati non hanno prodotto effetti giuridici vincolanti nell'ordinamento giuridico comunitario sottoponendo le imprese produttrici di tabacco ad un altro ordinamento giuridico o modificando la loro situazione giuridica sul piano sostanziale o processuale.

26. Il Tribunale di primo grado ha poi analizzato gli effetti dell'avvio del procedimento nell'ordinamento giuridico degli Stati Uniti [16].

27. Esso ha riconosciuto che, come sostenuto dalle imprese produttrici di tabacco, l'avvio di azioni giurisdizionali dinanzi alla District Court ha prodotto conseguenze in termini di diritto processuale e sostanziale. Esso ha considerato tali conseguenze nei termini di seguito riportati.

28. Il Tribunale di primo grado ha ritenuto che le conseguenze di diritto processuale non fossero diverse da quelle necessariamente connesse al ricorso a qualsiasi giudice, o fossero soltanto conseguenze di fatto: ad esempio, le imprese produttrici di tabacco hanno dovuto sostenere spese per difendersi.

16 — Punti 109-118 della sentenza.

29. L'ingiunzione di divulgare elementi di fatto e documenti potrebbe produrre effetti giuridici vincolanti, ma tali effetti sarebbero il risultato dell'esercizio autonomo dei poteri di cui la District Court è investita e non della decisione impugnata in quanto tale. La Comunità non sarebbe giuridicamente vincolata dalle azioni semplicemente perché la District Court potrebbe infliggere sanzioni se le azioni risultano proposte in modo abusivo o hanno contenuto futile o vessatorio. Un comportamento sanzionato da un giudice non può essere assimilato all'adozione di un atto con effetti vincolanti.

30. Una sentenza contro le imprese produttrici di tabacco avrebbe prodotto conseguenze nei loro confronti, ma le decisioni di avviare i procedimenti, di per sé, non hanno accertato alcuna responsabilità. Sebbene le decisioni abbiano informato le imprese produttrici di tabacco che era possibile una sentenza contro di loro, ciò non ha rappresentato un effetto giuridico, bensì una questione di fatto, come le accuse di avere tenuto una condotta penalmente sanzionabile e le eventuali conseguenze sul corso delle azioni.

31. L'immunità dall'azione per diffamazione per quanto dichiarato nell'ambito del procedimento risulta soltanto dalle disposizioni del diritto statunitense e non è imputabile alla Commissione. La pubblicazione delle denunce della Commissione su internet da parte della District Court, nell'esercizio dei propri poteri, non può essere paragonata ad una decisione della Commissione che rimuove un divieto di utilizzare un documento nell'ambito di un procedimento giurisdizionale nazionale.

32. Infine [17], il Tribunale di primo grado ha esaminato gli argomenti delle imprese produttrici di tabacco relativi alla necessità di una tutela giurisdizionale effettiva.

33. Le imprese in questione hanno fatto valere che l'irricevibilità dei loro ricorsi le priverebbe di ogni rimedio giuridico per contestare le decisioni impugnate. Trovandosi il giudice adito in uno Stato non membro ed in assenza di un ulteriore atto di un'istituzione comunitaria, né i giudici comunitari né quelli degli Stati membri potrebbero essere chiamati a pronunciarsi sulla legittimità del comportamento della Commissione.

34. Il Tribunale di primo grado ha rilevato che l'accesso alla giustizia è un elemento basilare di una comunità di diritto ed è garantito da un sistema completo di rimedi e procedimenti diretto al controllo sulla legittimità degli atti della Comunità [18] e derivato dalle tradizioni costituzionali comuni agli

17 — Punti 120-124 della sentenza.

18 — Sentenza della Corte 23 aprile 1986, causa 294/83, Les Verts/Parlamento (Racc. pag. 1539, punto 23).

Stati membri nonché dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo [19] e che il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva è riaffermato dalla Carta dei diritti fondamentali [20].

35. Tuttavia, i singoli non sono privati dell'accesso alla giustizia per il fatto che un comportamento privo di carattere decisionale non può formare oggetto di un ricorso di annullamento, dato che resta aperta la via del ricorso per risarcimento danni [21].

36. Se può apparire auspicabile un rimedio giurisdizionale contro comportamenti delle istituzioni che possono recare pregiudizio agli interessi dei singoli ma non costituiscono decisioni, ciò non è tuttavia contemplato dal Trattato. La Corte non può sostituirsi al potere costituente comunitario per modificare il sistema dei rimedi giurisdizionali e dei procedimenti istituito [22].

Valutazione del ricorso di impugnazione

37. Le imprese produttrici di tabacco fanno valere cinque motivi di impugnazione. Errata interpretazione dell'art. 230 CE, per il fatto che (i) le decisioni impugnate e (ii) la proposizione di azioni civili negli Stati Uniti non siano state considerate idonee a produrre effetti giuridici; (iii) violazione del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva; (iv) errata applicazione ed interpretazione della giurisprudenza per quanto riguarda l'impugnabilità di un provvedimento manifestamente illegittimo e (v) violazione dell'art. 292 CE.

38. La Commissione, sostenuta da otto Stati membri [23], dal Parlamento e dal Consiglio, afferma che i motivi di impugnazione non sono ricevibili e/o sono infondati.

Ricevibilità del ricorso di impugnazione

39. La Commissione e la Finlandia sollevano obiezioni sul primo, sul secondo e sul quarto motivo di impugnazione. Esaminerò tali obiezioni a tempo debito.

19 — Sentenza della Corte 15 maggio 1986, causa 222/84, Johnston (Racc. pag. 1651, punto 18); artt. 6 e 13 della Convenzione.

20 — GU 2000, C 364, pag. 1, art. 47.

21 — Ai sensi degli artt. 235 CE e 288, secondo comma, CE.

22 — Sentenza del Tribunale 27 giugno 2000, cause riunite T-172/98 e da T-175/98 a T-177/98, Salamander e a./ Parlamento e Consiglio (Racc. pag. II-2487, punto 75).

23 — Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna.

40. Tuttavia, una questione potenzialmente più importante è sorta nel corso dell'udienza, quando l'agente della Commissione, rispondendo ad una domanda della Corte sullo stato del procedimento negli Stati Uniti, ha risposto: «Si è concluso. Hanno vinto».

41. Risulta che i procedimenti avviati in seguito alle decisioni impugnate siano definitivamente conclusi [24]. Le azioni della Commissione sono state respinte e, in seguito ad una decisione della United States Supreme Court (Corte Suprema degli Stati Uniti) del 9 gennaio 2006, non vi sono altri rimedi giurisdizionali esperibili.

42. A quali risultati potrebbe quindi portare il ricorso di impugnazione in esame? Se le imprese produttrici di tabacco vedessero accolti i loro motivi, la causa sarebbe rinviata al Tribunale di primo grado. Ma i ricorsi nella causa di primo grado erano semplicemente diretti all'annullamento delle decisioni di proporre le azioni. Tali decisioni hanno esaurito tutti i loro effetti, a prescindere dal fatto che tali effetti siano o meno vincolanti ai sensi dell'art. 230 CE. Anche se la decisione della controversia negli Stati Uniti non ha dato piena soddisfazione alle imprese produttrici di tabacco per quanto riguardava le spese, i ricorsi in primo grado non erano diretti al risarcimento di alcun danno e l'annullamento delle decisioni impugnate non sarebbe una condizione essenziale per ottenere siffatta compensazione [25].

43. La Corte potrebbe spontaneamente decidere che una parte non ha interesse a proporre o mantenere un ricorso di impugnazione a meno che quest'ultimo, se accolto, non sia idoneo a procurare un vantaggio al ricorrente [26]. Nel presente caso, a prima vista, sembra non ci sia alcun vantaggio.

44. Tuttavia la Corte ha anche dichiarato che l'interesse ad impugnare la decisione non può essere contestato con l'argomento che detta decisione era già stata eseguita quando il ricorso è stato proposto: l'annullamento può produrre di per sé effetti giuridici, evitando, in particolare, il ripetersi di simili comportamenti [27].

45. Pertanto, anche se le decisioni impugnate, in quanto tali, hanno esaurito i loro possibili effetti nei confronti delle imprese produttrici di tabacco, non propongo di dichiarare il ricorso di impugnazione irricevibile per questo motivo. Potrebbe esserci ancora un interesse ad evitare futuri procedimenti, e un altro ricorso da parte della

24 — Da quanto dichiarato in udienza, il procedimento avviato il 30 ottobre 2002 è ancora pendente, sebbene non sia chiaro se esso si basi su una delle decisioni impugnate (v. supra, note 3 e 5).

25 — V., più avanti, paragrafi 73 e segg.

26 — V., ad esempio, sentenze 19 ottobre 1995, causa C-19/93, P Rendo/Commissione (Racc. pag. I-3319, punto 13), e 13 luglio 2000, causa C-174/99 P Parlamento/Richard (Racc. pag. I-6189, punto 33); ordinanza 19 gennaio 2006, causa C-82/04 P, Audi/UAMI (non pubblicata nella Raccolta, punti 19 e segg.).

27 — Sentenza 24 giugno 1986, causa 53/85, AKZO/Commissione (Racc. pag. 1965, punto 21).

Reynolds, che contesta la decisione di proporre un'azione dinanzi ai giudici statunitensi, è ancora pendente davanti al Tribunale di primo grado [28].

46. Esaminerò quindi in successione i motivi di impugnazione. In generale, va chiarito che le imprese produttrici di tabacco non contestano il consolidato principio che un ricorso di annullamento può essere proposto solo contro provvedimenti i cui effetti giuridici sono vincolanti per il ricorrente e che sono idonei ad incidere sui suoi interessi modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica. Esse vogliono piuttosto dimostrare che tali effetti erano presenti e/o che le nuove circostanze della causa richiedevano che il loro ricorso fosse dichiarato ricevibile per altri, eccezionali, motivi.

Primo motivo di impugnazione: errata interpretazione dell'art. 230 CE quando si afferma che le decisioni impugnate non producono effetti giuridici

47. Questo motivo è suddiviso in cinque parti che, secondo la Commissione (e, quanto a quattro di essi, la Finlandia) non sono ricevibili in quanto mera ripetizione di argomenti sollevati in primo grado.

28 — V. supra, nota 5.

48. È vero che gli elementi allegati dalle imprese produttrici di tabacco coincidono in larga misura con quanto addotto in primo grado, tuttavia ciò non li rende di per sé irricevibili nel ricorso di impugnazione. Ciò che importa è che tali imprese adducano specifici errori di diritto in parti chiaramente definite della sentenza impugnata [29]. Nella causa in esame mi sembra chiaro che gli argomenti soddisfano tale criterio; propongo quindi di esaminarne la fondatezza.

Impugnabilità delle decisioni di intentare un'azione

49. Le imprese produttrici di tabacco sostengono che il Tribunale di primo grado ha commesso un errore considerando, al punto 79 della sua sentenza, che, in linea di principio, la decisione di proporre un'azione non è impugnabile. A loro avviso, tale tesi del Tribunale vale solo per i casi in cui i provvedimenti in questione formano parte di un procedimento che sfocia in una successiva decisione passibile di impugnazione nel contesto comunitario, nella quale possono essere considerate questioni di previa illegittimità o di competenza [30].

29 — V., ad esempio, sentenze 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm SA e Jean-Jacques Goupil/Commissione (Racc. pag. I-5291, punti 34 e 35), e 30 settembre 2003, causa C-76/01 P, Comité des industries du coton et des fibres connexes de l'Union européenne (Eurocoton) e a./Consiglio (Racc. pag. I-10091, punti 46 e 47).

30 — V. sentenze IBM, citata alla nota 12, punto 20, e 29 settembre 1998, causa C-191/95, Commissione/Germania (Racc. pag. I-5449, punto 44).

50. A mio avviso, tuttavia, non è così che il Tribunale di primo grado ha motivato le conclusioni cui è giunto nel citato passaggio. Esso ha tratto tali conclusioni sulla base del fatto che siffatta decisione «non modifica (...) di per sé, la situazione giuridica controversa». Concordo con la Spagna e la Germania quando affermano che questo è il motivo per cui gli atti preparatori non sono impugnabili, piuttosto che la loro appartenenza ad un procedimento in corso di svolgimento. Il principio è lo stesso che si applica agli atti confermativi, alle comunicazioni, ai pareri, alle relazioni e agli atti organizzativi interni.

51. Inoltre è chiaro che il Tribunale di primo grado ha valutato approfonditamente se le decisioni impugnate producessero effetti giuridici rilevanti.

52. Pertanto tale argomento non è fondato.

Errata applicazione della giurisprudenza ad un caso unico

53. Le imprese produttrici di tabacco affermano che il Tribunale di primo grado ha sbagliato in quanto non ha adattato la sua giurisprudenza alle circostanze, senza precedenti, di questa causa, nella quale nessun atto o conseguenza delle decisioni impugnate può essere sottoposto al giudice comunitario, con il rischio che le istituzioni comunitarie abbiano facoltà di avviare procedimenti giudiziari fuori dall'ordinamento giuridico comunitario su qualsiasi questione e in qualsiasi circostanza.

54. Questo argomento, tuttavia, sembra essere una mera introduzione alle restanti tre parti di questo motivo, quindi non richiede un esame autonomo.

Assenza di un sistema di rinvio pregiudiziale

55. Secondo le imprese produttrici di tabacco, il Tribunale di primo grado ha interpretato erroneamente la giurisprudenza considerando, al punto 105 della sua sentenza, che l'impossibilità di ottenere una decisione in via pregiudiziale in merito alla competenza della Commissione ad adottare le decisioni controverse non produceva effetti giuridici, diversamente da quanto sarebbe accaduto se la Commissione avesse proposto un'azione dinanzi ad un giudice di uno Stato membro.

56. Concordo con il Tribunale di primo grado che la circostanza che la District Court debba operare entro il limiti della sua procedura e competenza non può essere considerata un effetto giuridico della deci-

sione di intentare un'azione dinanzi ad essa. A mio avviso, il motivo alla base di questo argomento assume maggiore rilevanza con riguardo al terzo motivo di appello, vertente sul diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Scelta della procedura

57. Le imprese produttrici di tabacco ritengono che il Tribunale di primo grado abbia applicato in modo errato la giurisprudenza, in particolare quella della causa Spagna / Commissione [31] — secondo cui, quando è stata fatta una scelta definitiva per una procedura (nella fattispecie, il procedimento negli Stati Uniti) piuttosto che per un'altra (un procedimento nella Comunità), la decisione con cui è fatta tale scelta produce effetti giuridici.

58. Concordo con il governo spagnolo che nella sentenza Spagna/Commissione la questione rilevante non era la scelta di una particolare procedura, bensì il fatto che l'avvio di tale procedura implicasse una valutazione, da parte della Commissione, che produceva effetti giuridici nei confronti del ricorrente [32]. Lo stesso vale per la sentenza Cimenteries [33], anch'essa citata nel ricorso di impugnazione.

59. Tale argomento è quindi basato su una premessa sbagliata.

Determinazione definitiva della competenza

60. Le imprese produttrici di tabacco lamentano che il Tribunale di primo grado non ha riconosciuto che la presa di posizione, da parte della Commissione, sulla sua competenza, produceva effetti giuridici. A loro avviso, la Commissione poteva agire solo se il diritto derivato la autorizzava ad avviare l'azione giudiziaria in esame. Le decisioni impugnate avevano quindi gli stessi effetti giuridici di un atto di diritto derivato. Esse avevano anche autorizzato spese per azioni giudiziarie [34]. Tali decisioni, sostituendo in effetti atti di diritto primario o secondario che modificavano la ripartizione delle competenze ai sensi del Trattato, erano dirette ad alterare tale ripartizione, dando luogo ad una situazione paragonabile a quella della sentenza nella causa Francia/Commissione [35].

61. Trovo una certa ingegnosità nell'argomento che la decisione di fare qualcosa produce effetti giuridici perché implicitamente conferisce al suo autore l'autorizzazione giuridica ad adottarla. Tale ingegnosità dà luogo tuttavia ad un circolo vizioso, dato

31 — Sentenza della Corte 30 giugno 1992, causa C-312/90, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4117).

32 — V., in particolare, i punti 12 e 17 di tale sentenza.

33 — Sentenza 15 marzo 1967, cause riunite 8/66-11/66, Cimenteries/Commissione (Racc. pag. 84).

34 — V. ordinanza del presidente della Corte 24 settembre 1996, cause riunite C-239/96 R e C-240/96 R, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-4475).

35 — Sentenza della Corte 9 ottobre 1990, causa C-366/88 (Racc. pag. I-3571).

che la Commissione non necessita di un'autorizzazione giuridica per adottare una decisione che non ha effetti giuridici. Orbene, detto con più precisione e con riferimento alla causa in esame, se un'istituzione ritiene di disporre della facoltà giuridica di adottare una decisione che non produce effetti giuridici nei confronti di una specifica parte, neppure tale assunzione di competenza può produrre effetti giuridici nei confronti di tale parte. Il punto di partenza (e in questo caso l'ostacolo) è la decisione stessa, non la decisione di adottarla.

62. Per quanto concerne l'uso di risorse di bilancio, concordo con la Germania sul fatto che l'aspetto finanziario è meramente accessorio alle decisioni impugnate. Condivido la tesi del Parlamento secondo cui la Commissione, ai sensi dell'art. 211 CE, è titolare di un mandato che le consente di sostenere siffatte spese per garantire l'applicazione del diritto comunitario e, in forza dell'art. 274 CE, ha un mandato tale da consentirle di impiegare le risorse del bilancio sotto la propria responsabilità.

63. Inoltre, nella sentenza Francia/Commissione, la questione della presunta incompetenza fu risolta nella parte della sentenza relativa al merito, non in quella vertente sul preliminare esame della ricevibilità [36].

36 — V., in particolare, i punti 7-13 della sentenza Francia/Commissione. Per considerazioni su un'altra questione relativa ad una presunta mancanza di competenza, v. sotto, paragrafi 94 e segg.

64. Ritengo pertanto che nessuno degli argomenti fatti valere dalle imprese produttrici di tabacco nel primo motivo di impugnazione individui un errore di diritto nella sentenza impugnata.

Secondo motivo di impugnazione: errata interpretazione dell'art. 230 CE per il fatto che la proposizione delle azioni civili negli Stati Uniti non è stata considerata idonea a produrre effetti giuridici vincolanti

65. Le imprese produttrici di tabacco affermano che il Tribunale di primo grado ha erroneamente sostenuto, al punto 105 della sua sentenza, che la District Court avrebbe potuto rimediare all'assenza di un sistema di rinvio pregiudiziale applicando essa stessa il diritto comunitario. La dottrina dell'Act of State — in base alla quale i giudici degli Stati Uniti non sindacano atti ufficiali di un potere straniero sovrano — significava piuttosto che era improbabile che il giudice si pronunciasse sulla competenza della Commissione a proporre azioni negli Stati Uniti.

66. La Commissione ed il governo finlandese affermano che questo argomento è del tutto nuovo e quindi inammissibile. Le imprese produttrici di tabacco replicano però di essersi fondate sulla dottrina dell'Act of

State, per lo meno nel merito, dinanzi al Tribunale di primo grado. A mio avviso, tale argomento è suffragato dal punto 72 della sentenza impugnata [37], anche se la dottrina non è nominata.

67. Detto questo, l'uso, da parte delle stesse imprese produttrici di tabacco, delle parole «è probabile» e «non è probabile» nello sviluppo di tale argomento in appello priva tale argomento del suo fondamento. L'esistenza di un grado di probabilità significa che, per quanto siano vincolanti gli effetti una volta realizzati, essi non costituiscono effetti della decisione originale, ma solo dell'evento sopraggiunto. Con il motivo d'impugnazione si fanno invece valere specificamente effetti giuridici vincolanti derivanti dalla proposizione delle azioni civili.

Terzo motivo: Violazione del diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale effettiva

68. Tale motivo si riferisce all'affermazione, contenuta al punto 123 della sentenza impugnata, secondo cui «i singoli non sono privati dell'accesso al giudice per il fatto che un comportamento privo di carattere decisionale non può formare oggetto di un ricorso di annullamento, dato che, se un simile comportamento è di natura tale da far sorgere la responsabilità della Comunità, resta aperta la via del ricorso per responsabilità extracontrattuale (...)».

69. Le imprese produttrici di tabacco sostengono che il Tribunale di primo grado è incorso in un errore di diritto avendo considerato come criterio rilevante l'accesso alla giustizia e non l'esistenza di una tutela giurisdizionale effettiva [38]. Inoltre la Corte di giustizia, nella sua illustrazione di un sistema completo di rimedi giurisdizionali, non fa riferimento ad un ricorso per risarcimento danni ai sensi dell'art. 288 CE [39]. L'esistenza di un'azione per risarcimento danni non sempre fornisce una tutela giurisdizionale effettiva. Le dette imprese chiedono di essere tutelate da azioni proposte contro di loro perché ritengono che la Commissione non disponga della competenza a proporre siffatte azioni. Tuttavia l'incompetenza, di per sé, non dà luogo a responsabilità per danni. Di norma, l'indisponibilità di un'azione diretta implica la possibilità di un procedimento pregiudiziale. Così non è in questo caso. Anche se la District Court si pronunciasse sulla competenza della Commissione, non conferirebbe una tutela giurisdizionale effettiva, in quanto non dispone delle conoscenze e dell'esperienza necessarie per decidere questioni fondamentali di diritto costituzionale comunitario.

37 — «Orbene, secondo le ricorrenti stesse, la District Court non sarebbe competente a conoscere della questione della competenza della Commissione sollevata nell'ambito del presente ricorso».

38 — Sentenza della Corte 25 luglio 2002, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio (Racc. pag. I-6677, punto 39).

39 — Sentenza della Corte 2 aprile 1998, causa C-321/95 P, Greenpeace/Commissione, Racc. pag. I-1651, e sentenza Unión de Pequeños Agricultores, citata supra, punto 40.

70. La Commissione afferma che il principio della tutela giurisdizionale effettiva non si estende ad atti, quali le decisioni impugnate, che non sono idonei a violare i diritti o le libertà garantiti dal diritto comunitario e che quindi non possono produrre effetti giuridici nei confronti degli interessati. Per quanto riguarda i loro diritti e le loro libertà garantiti dal diritto degli Stati Uniti, le imprese produttrici di tabacco godono di tutte le garanzie che possono essere concesse dalla District Court. La Corte, nella citata sentenza Unión de Pequeños Agricultores [40], ha dichiarato che l'interpretazione del requisito dell'interesse individuale alla luce del principio di una tutela giurisdizionale effettiva non può condurre ad escludere il suddetto requisito. Quanto all'art. 288 CE, la Commissione afferma che le imprese produttrici di tabacco potrebbero certamente proporre un ricorso per risarcimento danni. La difficoltà che incontrerebbero risiederebbe però non nel dimostrare la sua ricevibilità, bensì nel provare che la Commissione ha agito illegittimamente intentando le azioni civili e che tali imprese hanno sofferto un danno come conseguenza diretta di ciò.

71. La Spagna aggiunge che il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva non è così intenso da rendere impugnabile qualsiasi atto o da consentire a chiunque di proporre un ricorso. Essa ricorda che il sistema del rinvio pregiudiziale consiste in una collaborazione tra la Corte di giustizia e i giudici degli Stati membri, diretta a garantire l'uniformità nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto comunitario. L'uso di tale strumento non è correlato alla disponibilità di un ricorso di annullamento.

72. A mio avviso, questo terzo motivo è il più rilevante tra tutti quelli sollevati nell'ambito del ricorso di impugnazione. L'accesso alla giustizia e la disponibilità di un effettivo rimedio giurisdizionale sono, insieme al rispetto dei diritti fondamentali, le pietre angolari di una comunità di diritto. Un elemento fondamentale del dovere della Corte, di cui all'art. 220 CE, di assicurare «il rispetto del diritto (...) nell'applicazione del presente Trattato» consiste proprio nel garantire che tali principi siano rispettati [41]. Detto questo, nella causa in esame condivido gli argomenti della Commissione e della Spagna.

73. Per quanto riguarda l'argomento delle imprese produttrici di tabacco, secondo cui la Corte non menziona l'art. 288 CE nella sua giurisprudenza che mette in evidenza l'esistenza di un sistema completo di rimedi, mi sembra importante rilevare che in tali sentenze la Corte si riferiva, prevalentemente se non esclusivamente, ad un sistema completo per il controllo della validità degli atti

40 — Citata supra, punto 44.

41 — V., ad esempio, ordinanza della Corte 6 dicembre 1990, causa C-2/88 Imm, Zwartveld (Racc. pag. I-3365), per un uso molto ampio di tale potere. Per quanto riguarda la portata e la natura dei poteri di controllo della Corte, v., ad esempio, sentenza 5 ottobre 2000, causa C-376/98, Germania/Parlamento e Consiglio (pubblicità del tabacco, Racc. pag. I-8419, punto 84). V. anche parere della Corte 1/92 (Racc. pag. I-2821), sul progetto di accordo con i paesi dell'associazione europea di libero scambio.

comunitari che producono effetti giuridici vincolanti. Ciò risulta con evidenza già dalla sentenza Les Verts [42] fino, più di recente, alla sentenza Gaston Schul [43].

74. Un ricorso giurisdizionale per risarcimento danni non rientra in tale sistema di controllo giurisdizionale. Si tratta piuttosto di «un rimedio giurisdizionale autonomo, dotato di una sua particolare funzione nell'ambito del regime dei mezzi di tutela giurisdizionale e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto (...). Mentre il ricorso di annullamento (...) [mira] a sanzionare l'illegittimità di un atto giuridicamente vincolante (...), l'azione risarcitoria ha per oggetto la richiesta di risarcimento di un danno derivato da un atto oppure da un comportamento illecito imputabile ad un'istituzione o ad un organo comunitari» [44].

75. Pertanto, vi è un sistema completo di rimedi giurisdizionali, o di tutela giurisdizionale, quando un provvedimento che produce effetti giuridici vincolanti incide sulla situazione giuridica di una parte. Un altro rimedio giurisdizionale, complementare, è a disposizione quando una parte ha sofferto un danno come conseguenza di un comportamento illegittimo. Entrambi sono disponibili in presenza di particolari circostanze, ma non sempre è così.

76. Nel passaggio contestato della sua sentenza, il Tribunale di primo grado faceva chiaramente riferimento al «sistema completo» più ampio, che comprende sia il controllo della legittimità, sia l'accertamento della responsabilità per danni. Esso aveva già dichiarato che non vi era spazio per il controllo della legittimità perché non vi erano effetti giuridici vincolanti. Tuttavia, esso aveva dichiarato che alle imprese produttrici di tabacco non si sarebbe potuto negare un rimedio giurisdizionale di diritto comunitario se esse avessero dimostrato di avere subito una perdita come conseguenza di un atto illegittimo della Commissione. A mio avviso, tale argomentazione non può essere criticata, a meno che non si dimostri l'erroneità della sua premessa, che è l'assenza di effetti giuridici vincolanti. Non ritengo che le imprese produttrici di tabacco abbiano dimostrato tale erroneità nei loro primi due motivi di impugnazione.

77. Ovviamente, l'effettivo risultato di un ricorso per risarcimento danni è incerto. Al momento non vi è alcun ricorso di questo tipo pendente dinanzi alla Corte e non si può dire se, una volta proposto, esso sarebbe giudicato ricevibile o fondato. Chiaramente, se le imprese produttrici di tabacco non fossero in grado di dimostrare l'esistenza di un comportamento illegittimo da parte delle istituzioni comunitarie [45], del danno lamen-

42 — Citata alla nota 18, punto 23.

43 — Sentenza della Corte 6 dicembre 2005, causa C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur (Racc. pag. I-10513, punto 22).

44 — V., da ultimo, sentenza della Corte 23 marzo 2004, causa C-234/02 P, Mediatore europeo/Lamberts (Racc. pag. I-2803, punto 59), e la giurisprudenza ivi citata. Anche tale punto ed i seguenti confermano la costante giurisprudenza in base alla quale la ricevibilità di un ricorso per risarcimento danni non è correlata alla ricevibilità di un ricorso per l'annullamento dello stesso atto, asseritamente illegittimo. Un ricorso per risarcimento danni dipende da un provvedimento o da un comportamento illegittimo che produce conseguenze sfavorevoli per il ricorrente, mentre un ricorso di annullamento dipende dalle loro conseguenze giuridiche.

45 — Oppure, nella formulazione della causa Schöppenstedt, una «violazione grave di una norma superiore intesa a tutelare i singoli» (sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71 Racc. pag. 975, punto 11).

tato e del nesso causale tra tale comportamento e la perdita subita, le loro pretese non sarebbero accolte. Il fatto che, in quest'ultima ipotesi, esse non otterrebbero un risarcimento, non significa che sarebbe loro negata la tutela giurisdizionale effettiva.

78. Ci si può certamente immaginare circostanze non del tutto differenti in cui un ricorso per risarcimento danni potrebbe essere accolto. Supponiamo, ad esempio, che la Commissione decida, senza alcuna giustificazione, di intentare azioni giudiziarie aggressive contro una o più piccole imprese agricole in uno Stato ACP, esponendole al rischio di fallimento prima della definizione della controversia. Non solo in questo caso sarebbe ragionevolmente facile dimostrare il diritto ad un risarcimento del danno, ma potrebbero anche essere presenti le condizioni per ottenere un provvedimento provvisorio [46], che potrebbe essere addirittura la sospensione dell'esecuzione della decisione di intentare l'azione [47].

79. Infine, non possono essere accettate le affermazioni fatte dalle imprese produttrici di tabacco in sede di udienza, in base alle quali il termine di cinque anni per proporre un ricorso per risarcimento danni [48] sarebbe troppo breve. Tale termine si applica a tutti i casi e non comincia a decorrere prima che siano soddisfatte le tre condizioni per proporre il ricorso [49].

80. Ritengo pertanto che le imprese produttrici di tabacco non abbiano dimostrato che è stato violato il loro diritto ad una effettiva tutela giurisdizionale.

Quarto motivo: errata applicazione ed interpretazione della giurisprudenza sulla questione dell'impugnabilità di provvedimenti palesemente illegittimi

81. Questo motivo di impugnazione si riferisce essenzialmente ai punti 87 e 88 della sentenza impugnata, riassunti ai paragrafi 17 e 18 di queste conclusioni. Le imprese produttrici di tabacco sostengono che il diritto comunitario non prevede alcuna disposizione che legittimi la Commissione ad intentare un'azione giudiziaria fuori dall'ordinamento giuridico comunitario o ad adottare un atto esecutivo per la riscossione dei dazi doganali e dell'IVA. Le decisioni impugnate sarebbero quindi palesemente illegittime ed i ricorsi andavano

46 — Ai sensi dell'art. 243 CE e dell'art. 104, n. 1, secondo comma, del regolamento di procedura del Tribunale.

47 — La possibilità di ordinare la sospensione in relazione ad un ricorso per risarcimento danni non è mai stata esplicitamente confermata, ma rimane aperta. V. ordinanze 23 maggio 1990, cause riunite C-51/90 R e C-59/90 R, Comos-Tank e a./Commissione (Racc. pag. I-2167, punto 33), e 12 dicembre 1995, causa T-203/95 R, Connolly/Commissione (Racc. pag. II-2919, punto 23).

48 — Art. 46 dello Statuto della Corte di giustizia.

49 — V., ad esempio, sentenza della Corte 27 gennaio 1982, cause riunite 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 e 5/81, Birra Wührer/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 85, punti 9 e 10).

dichiarati ricevibili, secondo i criteri della sentenza IBM/Commissione [50] relativa al controllo giurisdizionale, in circostanze eccezionali, di provvedimenti preparatori che sono «sprovvisti anche della più vaga apparenza di regolarità». Quando la Corte di giustizia, nell'ordinanza FNAB [51], ha parlato di «criteri di ricevibilità espressamente fissati dal Trattato», faceva riferimento ai criteri dell'interesse diretto ed individuale, non alle circostanze eccezionali di cui alla sentenza IBM.

82. La Commissione e la Finlandia considerano il motivo d'impugnazione irricevibile in quanto mera ripetizione di argomenti sollevati in primo grado. Tuttavia, ancora una volta ritengo che esso soddisfi chiaramente i criteri posti nelle sentenze Bergaderm e Eurocoton [52] e sia pertanto ricevibile.

83. La Commissione rileva che i ricorrenti privilegiati su cui potrebbe incidere un'assunzione di competenza da parte sua hanno sostenuto il suo diritto di adottare le decisioni impugnate. In via di principio (espresso all'art. 282 CE), essa gode di una posizione di monopolio per quanto riguarda la rappresentanza della Comunità in giudizio. Pertanto, dato che essa, almeno prima facie, risulta competente, ne consegue che, logicamente, le decisioni impugnate non possono «essere sprovvist[e] anche della più vaga apparenza di regolarità». La Spagna afferma inoltre che la sentenza IBM/Commissione non possiede l'importanza che le è attribuita dalle imprese produttrici di tabacco e che invece la questione dell'impugnabilità, in via eccezionale, di tali provvedimenti, in quella causa è rimasta aperta.

84. Innanzi tutto, concordo con l'interpretazione data dalla Spagna alla sentenza IBM. Il punto 23 così recita: «ai fini della presente causa, non occorre pronunziarsi sulla questione se, in circostanze eccezionali, quando si tratta di provvedimenti sprovvisti anche della più vaga apparenza di regolarità, un ricorso giurisdizionale precoce, quale quello ipotizzato dalla IBM, possa essere considerato compatibile con il sistema di mezzi di ricorso contemplato dal Trattato, giacché le circostanze addotte dalla ricorrente nella fattispecie non sono comunque atte a far ritenere ricevibile un ricorso di questo tipo». Nella sentenza Cimenteries CBR, unica altra sentenza citata dalla imprese produttrici di tabacco a sostegno delle loro asserzioni, si dichiara semplicemente che «in ogni caso [non vi è] nessuna circostanza eccezionale (...) nella fattispecie». Dunque in entrambe le decisioni la questione è stata espressamente lasciata aperta [53]. Non si può contestare al Tribunale di primo grado di essere incorso in un errore di diritto per non avere condiviso un orientamento giurisprudenziale inesistente.

50 — Citata alla nota 7, punto 23; v. anche sentenza Cimenteries CBR, citata alla nota 12.

51 — Citata alla nota 11, punto 40.

52 — V. paragrafo 48 e nota 29 supra.

53 — Sebbene le imprese produttrici di tabacco si siano riferite anche alle sentenze Commissione/Consiglio e Francia/Commissione (v. nota 13), tali cause riguardavano provvedimenti che avevano chiaramente effetti giuridici.

85. In ogni caso, il requisito che il provvedimento sia «sprovvist[o] anche della più vaga apparenza di regolarità» è molto rigoroso. Esso non è soddisfatto in circostanze in cui la presunta illegittimità consiste nell'affermazione che la Commissione non era competente ad adottare il provvedimento in questione, allorquando le altre istituzioni e/o gli Stati membri che si afferma siano competenti invece della Commissione non solo non contestano la competenza di quest'ultima, ma addirittura la sostengono.

86. Anche gli argomenti alternativi addotti dalle imprese produttrici di tabacco in relazione a questo motivo sono infondati. Esse sostengono, in primo luogo, che nei limiti in cui il motivo d'impugnazione può riguardare il merito del ricorso, il Tribunale di primo grado avrebbe dovuto riunire la questione della ricevibilità al merito. La giurisprudenza [54] che citano, tuttavia, non riguarda situazioni in cui era in discussione la competenza o la palese illegittimità. In secondo luogo, le dette imprese affermano che il Tribunale di primo grado, dato che non ha riunito la questione della ricevibilità al merito, avrebbe dovuto considerare la ricevibilità — in particolare se le decisioni impugnate producessero effetti giuridici — sulla base dei fatti come da esse fatti valere [55] — in particolare sulla base dell'asserzione che la Commissione non era competente. Ma ciò è proprio quanto il Tribunale di primo grado ha fatto al punto 87 della sua sentenza. Esso ha concluso che la mera incompetenza non produceva effetti giuridici.

87. Pertanto, ritengo che anche questo motivo debba essere respinto.

Quinto motivo: violazione dell'art. 292 CE

88. Secondo le imprese produttrici di tabacco, la conclusione del Tribunale di primo grado che le controversie relative alla competenza della Commissione possono essere risolte dalla District Court è in contrasto con l'art. 292 CE e con il sistema dei Trattati. L'autonomia dell'ordinamento giuridico comunitario sarebbe compromessa da qualsiasi sistema extracomunitario che vincolasse la Comunità e le sue istituzioni ad una particolare interpretazione delle norme di diritto comunitario nell'esercizio delle loro competenze interne [56]. Ciò si verificherebbe se la District Court dovesse decidere sulla competenza della Commissione ad intentare azioni negli Stati Uniti per recuperare dazi doganali ed IVA.

54 — Sentenze della Corte 22 settembre 1988, cause riunite 358/85 e 51/86, Francia/Parlamento (Racc. pag. 4821); Francia/Commissione, citata alla nota 35; Francia/Commissione, citata alla nota 13, e 16 giugno 1993, Francia/Commissione, causa C-325/91 (Racc. pag. I-3283).

55 — Sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz (Racc. pag. 391, punto 20).

56 — Parere della Corte 14 dicembre 1991, 1/91 (Racc. pag. I-6079, punti 41-46); parere della Corte 18 aprile 2002, 1/00 (Racc. pag. I-3493, punto 45).

89. Innanzi tutto concordo con la Commissione sul fatto che il disposto dell'art. 292 CE — «Gli Stati membri si impegnano a non sottoporre una controversia relativa all'interpretazione o all'applicazione del presente trattato a un modo di composizione diverso da quelli previsti dal trattato stesso» — indica chiaramente che tale disposizione costituisce un impegno da parte degli Stati membri e non un limite alla libertà di azione delle istituzioni.

90. In secondo luogo, una decisione sulla competenza da parte di un giudice dinanzi al quale un'istituzione comunitaria ha intentato un'azione [57] non può essere assimilata alla firma, da parte della Comunità, di un accordo internazionale che vincola le istituzioni nell'esercizio delle loro competenze interne o che introduce un ampio corpus normativo nell'ordinamento giuridico comunitario, come quelli cui si riferiscono i due citati pareri. Una decisione sulla competenza da parte della District Court sarebbe vincolante solamente in relazione ad uno specifico procedimento. Essa potrebbe essere messa in discussione anche dinanzi allo stesso giudice in procedimenti avviati sulla base di una diversa decisione della Commissione e, a fortiori, dinanzi ad altri giudici e ad altre giurisdizioni.

91. Concordo con la Commissione anche sul punto che la District Court, essendo il giudice competente dell'ordinamento giurisdizionale a cui sono assoggettate la maggior parte delle imprese produttrici di tabacco e dove si sono svolte le attività contestate, era nella posizione migliore per garantire l'auspicata effettiva applicazione della sentenza. Sono altresì d'accordo con la Germania che l'interpretazione che le dette imprese fanno dell'art. 292 CE comporta il rischio che azioni legittimamente intentate in un foro non comunitario possano essere ostacolate da qualsiasi convenuto semplicemente sollevando la stessa obiezione.

92. Come la Germania, inoltre, non vedo in che modo la violazione dell'art. 292 CE, se provata, potrebbe di per sé produrre effetti giuridici vincolanti rendendo le decisioni controverse impugnabili.

Conclusioni sui motivi di impugnazione

93. Dopo avere esaminato i cinque motivi d'impugnazione presentati dalle imprese produttrici di tabacco, ritengo che da essi non emerga alcun errore di diritto nella sentenza del Tribunale di primo grado e che, pertanto, il ricorso di impugnazione debba essere respinto.

57 — Come osserva la Germania, ciò presuppone che la dottrina dell'Act of State *non* trovi applicazione, mentre il secondo motivo di impugnazione presuppone il contrario.

L'intervento del Consiglio

La questione sollevata

94. Il Consiglio solleva un'altra questione. Essa riguarda lo status di ricorrenti privilegiati o non privilegiati in relazione al criterio dell'effetto giuridico vincolante nel sistema dell'art. 230 CE. Il Consiglio afferma, in sostanza, che il Tribunale di primo grado ha giustamente dichiarato irricevibile il ricorso perché le decisioni impugnate non producevano effetti giuridici vincolanti in capo alle imprese produttrici di tabacco. Esso afferma tuttavia che la situazione dei ricorrenti privilegiati, di cui al secondo comma dell'art. 230 CE, deve essere distinta da quella dei ricorrenti non privilegiati, quali le imprese produttrici di tabacco. Il Consiglio ritiene che ai ricorrenti privilegiati non dovrebbe essere impedito, per questioni di ricevibilità, di impugnare una decisione dello stesso tipo (sebbene esso aggiunga di non avere motivo di proporre tale impugnazione nella causa in esame).

95. La Commissione ed il Parlamento concordano con la posizione espressa dal Consiglio. Anche le imprese produttrici di tabacco, in parte, sono d'accordo. Esse evincono però dall'asserzione del Consiglio l'ulteriore argomento che, se le decisioni controverse potessero essere impugnate da ricorrenti privilegiati, ciò significherebbe che esse producono effetti giuridici ai sensi dell'art. 230 CE. Dato che, inoltre, non c'è dubbio che tali decisioni riguardino direttamente ed individualmente le imprese produttrici di tabacco, i ricorsi avrebbero dovuto essere dichiarati ricevibili.

Valutazione

96. Questa affermazione da parte del Consiglio è chiaramente diretta a sostenere la richiesta della Commissione che il ricorso d'impugnazione sia respinto perché in parte infondato e in parte irricevibile, ma non contesta alcuno degli argomenti fatti valere nel ricorso di impugnazione ed è quindi irrilevante nell'ambito del presente procedimento, nella forma in cui è stato proposto.

97. Dato che la detta affermazione si riferisce al ragionamento svolto dal Tribunale di primo grado in merito all'esistenza di effetti giuridici vincolanti ai sensi dell'art. 230 CE, sarebbe stato meglio farla valere in un separato ricorso ai sensi dell'art. 56, terzo comma, dello Statuto della Corte di giustizia. Non sono comunque convinto che il ragionamento in questione contrasti con la posizione del Consiglio.

98. È vero che i punti 85-91 della sentenza impugnata fanno riferimento solo ad effetti vincolanti in generale. Da ciò si potrebbe dedurre che il Tribunale di primo grado

stava applicando un criterio generale, il cui mancato rispetto precludeva l'impugnazione a qualsiasi parte. Risulta tuttavia chiaro che l'esame è stato svolto alla luce del criterio, enunciato come principio generale al punto 77, degli effetti giuridici vincolanti nei confronti di uno specifico ricorrente, e che il Tribunale di primo grado è giunto alla conclusione che non si è prodotto siffatto effetto vincolante nei confronti delle imprese produttrici di tabacco. Da questo punto di vista, la posizione del Consiglio, secondo cui la valutazione del diritto dei ricorrenti privilegiati a presentare un ricorso dovrebbe produrre un risultato differente, non è incompatibile con la tesi del Tribunale di primo grado.

99. Pertanto, questa affermazione non rientra nell'ambito del ricorso di impugnazione ed è superfluo che la Corte se ne occupi. Le dedicherò comunque attenzione in quanto può aiutare a chiarire altri aspetti del detto ricorso.

100. Il predecessore dei primi tre commi dell'art. 230 CE [58] era il primo comma dell'art. 173 del Trattato CEE, il quale, prima di essere modificato dal Trattato di Maastricht nel 1992, disponeva quanto segue:

«La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri. A tal fine, essa è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente Trattato o di qualsiasi norma giuridica relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione».

La formulazione del comma seguente, relativo al diritto a proporre ricorso delle persone fisiche o giuridiche interessate direttamente o individualmente, è rimasta invariata.

101. È in tale contesto che la Corte ha sviluppato la sua giurisprudenza sul criterio degli effetti giuridici vincolanti (nonché sull'interesse diretto ed individuale).

102. Nelle prime cause in cui è stata sollevata tale questione, la Corte ha fatto riferimento, in generale, a provvedimenti che avevano forza vincolante o che erano diretti a produrre effetti giuridici [59]. In seguito, nella

58 — V. supra, paragrafo 5.

59 — Sentenze 1° marzo 1966, causa 48/65, Lütticke/Commissione (Racc. pag. 19, punto 27); 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 263, punto 42); 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex/Commissione (Racc. pag. 1299, punto 17?.

sentenza IBM [60], essa ha fatto la seguente dichiarazione (più restrittiva, ma non incompatibile con le sue precedenti formulazioni): «secondo la costante giurisprudenza della Corte, costituiscono atti o decisioni che possono essere oggetto di un'azione di annullamento (...) i provvedimenti destinati a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi di chi li impugna, modificando in misura rilevante la situazione giuridica di questo». Il criterio dell'effetto giuridico sul ricorrente è stato costantemente seguito, più di recente nella causa Commissione/Greencore [61], dove appare insieme alla formulazione più generale. È stato anche costantemente seguito dal Tribunale di primo grado, dalla sentenza Marcopoulos/Corte di giustizia [62] alla sentenza Infront/Commissione [63].

103. Risulta pertanto che il primo requisito per la ricevibilità ai sensi dell'art. 230 CE è l'esistenza di effetti giuridici vincolanti *sia* in generale, *sia* per il ricorrente o i ricorrenti in questione. L'assenza di un qualsiasi effetto di questo genere rende superfluo l'esame della presenza dell'effetto sull'individuo.

104. Tale requisito appare inoltre applicabile a prescindere dal fatto che il ricorrente sia «privilegiato» o meno ai sensi dell'art. 230 CE, come emerge dall'esempio di due recenti cause in cui uno Stato membro, i Paesi Bassi, aveva richiesto l'annullamento di un provvedimento della Commissione ed il ricorso è stato dichiarato irricevibile per l'assenza di effetti giuridici vincolanti *sul ricorrente* [64].

105. In tale prospettiva, il criterio dell'interesse diretto ed individuale, di cui al quarto comma dell'art. 230 CE, costituisce un criterio separato e logicamente successivo solo per i ricorrenti non privilegiati. Pertanto, una normativa con effetti generali può produrre effetti giuridici vincolanti su tali ricorrenti ma, secondo la giurisprudenza, solitamente non li riguarderà individualmente. Tale situazione può essere paragonata al criterio — anch'esso separato — della «protezione delle loro prerogative» che si applica ai ricorrenti «semiprivilegiati» ai sensi del terzo comma dell'art. 230 CE. Nessuno di questi criteri separati e successivi si applica ai ricorrenti «pienamente privilegiati» individuati nel secondo comma.

60 — Citata alla nota 7, punto 9.

61 — Sentenza 9 dicembre 2004, causa C-123/03 P (Racc. pag. I-11647, punto 44).

62 — Sentenza del Tribunale 22 giugno 1990, cause riunite T-32/89 e T-39/89 (Racc. pag. II-281, punto 21).

63 — Sentenza del Tribunale 15 dicembre 2005, causa T-33/01 (Racc. pag. II-5897, punto 89).

64 — Sentenza 5 ottobre 1999, causa C-308/95, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-6513, in particolare punti 26 e 29); ordinanza 28 gennaio 2004, causa C-164/02, Paesi Bassi/Commissione (Racc. pag. I-1177, in particolare punti 18 e 22).

106. Di conseguenza, se il Consiglio o un altro dei ricorrenti elencati nel comma citato da ultimo intendesse impugnare una decisione della Commissione dello stesso tipo di quelle impugnate nel procedimento in esame, dovrebbe dimostrare l'esistenza di effetti giuridici vincolanti nei suoi confronti ed idonei ad incidere sui suoi interessi modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica.

107. L'avvocato generale Jacobs ha però recentemente affrontato la questione della correttezza dell'impostazione della Corte nelle due cause relative ai Paesi Bassi, giungendo alla conclusione che il requisito degli effetti giuridici vincolanti sul ricorrente aveva senso solo nel caso di ricorrenti individuali, non privilegiati [65]. Egli ha ritenuto che non occorre che uno Stato membro dimostri uno specifico interesse giuridico ad esperire un ricorso ex art. 230 CE.

108. Tuttavia, dato che questo punto non è fondamentale per la causa (e nella sua sentenza la Corte ha fatto solamente riferimento ad effetti giuridici, senza specificare se gli effetti dovessero prodursi nei confronti degli Stati membri) e considerato che ciò è irrilevante per le sorti del ricorso di impugnazione in esame, è forse preferibile lasciare la decisione ad una causa successiva in cui essa sia pienamente rilevante.

65 — Conclusioni 15 settembre 2005 nella causa C-301/03, Italia/Commissione (Racc. pag. I-10217, paragrafi 52 e 53, e nota 15).

Spese

109. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, gli Stati membri e le istituzioni intervenienti nella causa sopportano le proprie spese.

110. Nella causa in esame, ritengo che il ricorso di impugnazione debba essere respinto. La Commissione ha chiesto la condanna delle ricorrenti alle spese. Sono intervenuti il Parlamento, il Consiglio ed otto Stati membri.

111. Di conseguenza, le imprese produttrici di tabacco sopportano le proprie spese e quelle della Commissione. Gli intervenienti sopportano le proprie spese.

Conclusione

112. Propongo quindi alla Corte:

— di respingere il ricorso di impugnazione;

— di ordinare alle ricorrenti di sopportare le proprie spese e quelle della Commissione;

— di ordinare agli intervenienti di sopportare le proprie spese.