SENTENZA DEL TRIBUNALE (Seconda Sezione)
20 febbraio 2002 *

Nella causa T-170/00,

Förde-Reederei GmbH, con sede in Flensburg (Germania), rappresentata dagli avv.ti U. Schrömbges e L. Harings, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalla sig.ra A.-M. Colaert e dal sig. J.-P. Hix, in qualità di agenti,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. E. Traversa, R. Lyal e K. Gross, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuti,

* Lingua processuale: il tedesco.

avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno che la ricorrente asserisce di aver subìto a seguito della scadenza del regime transitorio di esenzione fiscale previsto dall'art. 28 della direttiva del Consiglio 25 febbraio 1992, 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa (GU L 76, pag. 1),

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

composto dai sigg. R.M. Moura Ramos, presidente, J. Pirrung e A.W.H. Meij, giudici,

cancelliere: sig.ra D. Christensen, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 27 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Prima dell'adozione del regime fiscale di cui trattasi, la normativa comunitaria in materia di diritti di accisa figurava, in particolare, nella direttiva del Consiglio

28 maggio 1969, 69/169/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel trasporto internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6), e prevedeva, nel quadro dei trasporti tra Stati membri, una franchigia dalle accise applicabili alle merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori. Essa consentiva ai negozi sotto controllo doganale installati a bordo di traghetti o negli aeroporti la vendita di beni senza pagamento dei diritti di accisa, quando questi beni erano destinati all'esportazione verso altri Stati membri.

2 In seguito, l'Atto unico europeo, con l'art. 13, ha integrato il Trattato CEE inserendovi l'art. 8 A, divenuto in seguito, nel Trattato sull'Unione europea, l'art. 7 A del Trattato CE, poi, con il Trattato di Amsterdam, l'art. 14 CE, ai sensi del quale «la Comunità adotta le misure destinate all'instaurazione del mercato interno nel corso di un periodo che scade il 31 dicembre 1992, conformemente alle disposizioni (...) [dell'articolo] 99 (...). Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali (...)».

3 Ai sensi dell'art. 99 del Trattato CE (divenuto art. 93 CE) — del pari introdotto dall'Atto unico europeo —, il Consiglio adotta le disposizioni che riguardano l'armonizzazione delle legislazioni relative, in particolare, all'accisa nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno.

4 E' sulla base di quest'ultima disposizione che la Commissione, nella proposta di direttiva del Consiglio relativa al regime generale, alla detenzione e alla

circolazione dei prodotti soggetti ad accisa (GU C 322 del 21 dicembre 1990, pag. 1), ha ritenuto che — grazie all'abolizione delle frontiere fiscali tra gli Stati membri — i tributi all'importazione e gli esoneri all'esportazione dovessero essere riservati alle operazioni effettuate con i territori esterni alla Comunità e che le franchigie fiscali non fossero più giustificate nell'ambito del trasporto intracomunitario. Tale proposta di direttiva non comportava regole particolari né deroghe per questo trasporto. Nel corso dei lavori del Consiglio, tuttavia, alla proposta iniziale della Commissione sono state aggiunte norme di deroga temporanee per le consegne di prodotti ai viaggiatori durante i trasporti intracomunitari. Tali deroghe sono state riprese nella direttiva 92/12/CEE, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione e ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa, che il Consiglio ha infine adottato il 25 febbraio 1992 (GU L 76, pag. 1), modificata, in particolare, dalla direttiva del Consiglio 14 dicembre 1992, 92/108/CEE (GU L 390, pag. 124), e dalla direttiva del Consiglio 22 dicembre 1994, 94/74/CE (GU L 365, pag. 46) (in prosieguo, considerata nel suo insieme: la «direttiva»).

5 Così, l'art. 28 della direttiva dispone quanto segue:

«Per un periodo che scade il 30 giugno 1999 si applicano le seguenti disposizioni.

1. Gli Stati membri possono esentare i prodotti venduti in negozi sotto controllo doganale e che sono trasportati nei bagagli personali di un viaggiatore recantesi in un altro Stato membro con un volo o una traversata marittima intracomunitari.

(...)

Sono assimilati ai prodotti venduti da negozi sotto controllo doganale i prodotti venduti a bordo di un aereo o di una nave nel corso di un trasporto intracomunitario di viaggiatori.

(...)».

6 A tale proposito, il ventitreesimo 'considerando' della direttiva espone che occorreva avvalersi del lasso di tempo a disposizione per adottare le misure necessarie a porre rimedio sia alle ripercussioni sociali nei settori interessati sia alle difficoltà regionali, segnatamente nelle regioni di frontiera e che a tal fine era opportuno autorizzare gli Stati membri ad esentare, per un periodo che scade il 30 giugno 1999, i prodotti venduti, nel quadro dei trasporti, per via aerea o marittima, di viaggiatori tra Stati membri.

7 Dalla scadenza di tale normativa di deroga, ossia dal 1° luglio 1999, le transazioni previste da quest'ultima sono soggette al regime generale instaurato dalla direttiva.

8 Tale regime, destinato a garantire la libera circolazione nel mercato interno delle merci soggette ad accisa (primo 'considerando' della direttiva), è caratterizzato, da un lato, dal «principio del paese di destinazione», secondo il quale le consegne di merci ad un operatore che svolga un'attività economica a titolo indipendente che hanno luogo in uno Stato membro diverso da quello di immissione in consumo rendono l'accisa esigibile in quest'ultimo Stato membro (quinto 'considerando') e, dall'altro lato, dal «principio del paese di partenza», secondo cui i prodotti soggetti ad accisa che sono acquistati dai privati per proprio uso e

trasportati dai medesimi devono essere tassati nello Stato membro in cui tali prodotti sono stati acquistati (sesto 'considerando').

9 La direttiva stabilisce taluni criteri volti a determinare se i prodotti soggetti ad accisa sono detenuti a fini personali o a fini commerciali (settimo 'considerando'). Inoltre, si rileva che il passaggio dal territorio di uno Stato membro a quello di un altro Stato membro non può dar luogo a un controllo atto ad ostacolare la libera circolazione intracomunitaria, ma, ai fini dell'esigibilità dell'accisa, è necessario conoscere i movimenti dei prodotti soggetti ad accisa, di modo che occorre prevedere un documento d'accompagnamento per tali prodotti (decimo 'considerando'). Infine, il pagamento dell'accisa nello Stato membro in cui ha avuto luogo l'immissione in consumo deve dare diritto al rimborso dell'accisa quando i prodotti non sono destinati ad essere consumati in detto Stato membro (diciottesimo 'considerando').

10 Le disposizioni della direttiva costitutive del regime generale di cui trattasi recitano come segue:

«*Articolo 6*

1. L'accisa diviene esigibile all'atto dell'immissione in consumo (...).

Si considera immissione in consumo di prodotti soggetti ad accisa:

(...);

b) la fabbricazione (...)

c) l'importazione (...) dei prodotti in questione (...)

(...)».

«*Articolo 7*

1. Nel caso in cui prodotti soggetti ad accisa, che siano già stati immessi in consumo in uno Stato membro, sono detenuti a scopo commerciale in un altro Stato membro, le accise vengono riscosse nello Stato membro in cui i prodotti sono detenuti.

2. A tal fine, (...), quando prodotti che siano già stati immessi in consumo (...) in uno Stato membro sono forniti o destinati ad essere forniti in un altro Stato membro o destinati all'uso, all'interno di un altro Stato membro per le esigenze di un operatore che svolge in modo indipendente un'attività economica (...), l'accisa diventa esigibile in tale altro Stato membro.

3. L'accisa è dovuta, a seconda del caso, da parte della persona che effettua la fornitura, della persona che detiene i prodotti destinati ad essere forniti o della

persona (...) alla quale i prodotti sono forniti all'interno di uno Stato membro diverso da quello in cui i prodotti sono già stati immessi in consumo, oppure da parte dell'operatore professionale (...).

4. I prodotti di cui al paragrafo 1 circolano tra i territori dei diversi Stati membri sotto scorta di un documento di accompagnamento (...).

5. La persona, l'operatore o l'organismo di cui al paragrafo 3 deve conformarsi alle seguenti prescrizioni:

a) presentare, prima della spedizione delle merci, una dichiarazione alle autorità fiscali dello Stato membro di destinazione e garantire il pagamento dei diritti di accisa;

b) pagare i diritti di accisa dello Stato membro di destinazione secondo le modalità previste da tale Stato membro;

c) sottoporsi ad ogni controllo che permetta all'amministrazione dello Stato membro di destinazione di accertare l'arrivo effettivo delle merci e il pagamento dei diritti di accisa di cui esse sono gravate.

6. I diritti di accisa pagati nel primo Stato membro di cui al paragrafo 1 sono rimborsati secondo le disposizioni dell'articolo 22, paragrafo 3.

7. Se dei prodotti soggetti ad accisa che sono già stati immessi in consumo in uno Stato membro sono diretti verso un altro luogo di destinazione nello stesso Stato membro, attraverso il territorio di un altro Stato membro utilizzando un itinerario adeguato, dev'essere utilizzato il documento di accompagnamento di cui al paragrafo 4.

8. Nei casi di cui al paragrafo 7:

a) prima della spedizione delle merci lo speditore deve effettuare una dichiarazione presso le autorità fiscali del luogo di spedizione, incaricate del controllo in materia di accise;

b) il destinatario deve certificare il ricevimento delle merci attenendosi alle disposizioni stabilite dalle autorità fiscali del luogo di destinazione incaricate del controllo in materia di accise;

c) (...).

9. Qualora i prodotti soggetti ad accisa circolino di frequente e regolarmente nelle condizioni di cui al paragrafo 7, gli Stati membri possono autorizzare, tramite accordi bilaterali, una procedura semplificata in deroga ai paragrafi 7 e 8».

«*Articolo 8*

Per i prodotti acquistati dai privati per proprio uso e trasportati dai medesimi, il principio che disciplina il mercato interno stabilisce che i diritti di accisa siano riscossi dallo Stato membro in cui i prodotti sono acquistati».

«*Articolo 9*

1. Fatti salvi gli articoli 6, 7 e 8, l'accisa diventa esigibile allorché i prodotti immessi in consumo in uno Stato membro sono detenuti per scopi commerciali in un altro Stato membro (...).

(...)

2. Per stabilire che i prodotti contemplati dall'articolo 8 sono destinati a scopi commerciali, gli Stati membri devono, fra l'altro, tener conto (...) [del] (...) quantitativo dei prodotti.

(...)».

11 Sulla base dell'art. 7, n. 4, della direttiva, la Commissione ha adottato, il 17 dicembre 1992, il regolamento (CEE) n. 3649/92, sul documento di accompagnamento semplificato per la circolazione intracomunitaria dei prodotti soggetti ad accisa e immessi in consumo nello Stato membro di partenza

(GU L 369, pag. 17) (in prosieguo: il «regolamento»). Il documento di accompagnamento semplificato ha lo scopo, in particolare, di garantire il rispetto degli obblighi della persona debitrice dell'accisa.

Fatti e procedimento

12 La società Förde-Reederei, una compagnia tedesca di trasporti marittimi, fa valere, con il ricorso in oggetto, un diritto al risarcimento che le è stato ceduto dalla società danese Nordisk Faergefart (in prosieguo: la «NF») di cui essa è uno dei soci principali. La NF gestiva fino al 30 giugno 1999 dei collegamenti via traghetto tra Faaborg (Danimarca) e Gelting (Germania), da un lato, e tra Langeland (Danimarca) e Kiel (Germania), dall'altro. L'attività di questi collegamenti consisteva nel trasporto su traghetti di persone, automobili, autocarri e autobus. A bordo era proposto un servizio di ristorazione e taluni prodotti — all'epoca esentasse — erano venduti in chioschi.

13 La vendita dei titoli di trasporto ha fruttato, nel corso del periodo 1997/98, circa 17 milioni di corone danesi (DKK), mentre le spese di gestione dei collegamenti sono ammontate a DKK 69 milioni.

14 Secondo la ricorrente, solo la vendita «esentasse» di beni a bordo consentiva di ottenere un risultato finanziario positivo. Essendo il regime «esentasse» delle vendite ai viaggiatori terminato il 30 giugno 1999, la NF ha cessato le proprie attività summenzionate nello stesso periodo.

15 Con atti introduttivi del 28 giugno 1999, la NF ha presentato contro il Consiglio,

— da un lato, un ricorso fondato sull'art. 230 CE nel quale chiedeva l'annullamento della direttiva, nella misura in cui limitava al 30 giugno 1999 l'applicazione dell'art. 28 della direttiva medesima (causa T-156/99),

— dall'altro, una domanda di sospensione dell'esecuzione della direttiva fino a quando il Tribunale avesse statuito sul ricorso principale, nella misura in cui la direttiva limitava al 30 giugno 1999 l'applicazione dell'art. 28 della direttiva medesima (causa T-156/99 R).

16 Con ordinanza 9 luglio 1999, il Presidente del Tribunale ha respinto la domanda di sospensione dell'esecuzione. Con ordinanza dello stesso giorno, il Tribunale (Prima Sezione) ha dichiarato manifestamente irricevibile il ricorso di annullamento. Nessuna di queste ordinanze è stata impugnata dinanzi alla Corte.

17 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 22 giugno 2000, la ricorrente ha proposto il ricorso in oggetto, con il quale chiede la riparazione del danno subito dalla NF a causa del divieto, dal 1° luglio 1999, della vendita in esenzione da imposte di merci nell'ambito dei trasporti intracomunitari, divieto di cui all'art. 28 della direttiva. Il danno totale asserito per l'esercizio 1999/2000 equivale a circa di marchi tedeschi (DEM) 2 000 000 mentre, nella fattispecie, la ricorrente esige solo un importo parziale per il periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 1999.

18 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Seconda Sezione) ha deciso di passare alla fase orale.

19 Le parti hanno presentato osservazioni orali e risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza svoltasi il 27 novembre 2001.

Conclusioni delle parti

20 La ricorrente chiede che il Tribunale voglia:

— condannare in solido il Consiglio e la Commissione a risarcire il danno da essa subito a causa della scadenza, in data 30 giugno 1999, del «regime esentasse» previsto dall'art. 28 della direttiva, danno che essa valuta e circoscrive a DEM 1 000 000, aumentati dell'8% d'interessi all'anno a decorrere dal giorno della sentenza;

— condannare i convenuti alle spese.

21 Il Consiglio e la Commissione chiedono che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

In diritto

22La ricorrente rimprovera al Consiglio e alla Commissione, in sostanza, di aver creato, lasciando scadere in data 30 giugno 1999 il regime di deroga previsto dall'art. 28 della direttiva, una situazione giuridica caotica per gli operatori economici interessati. Essa denuncia l'impossibilità pratica di attuare le disposizioni del regime generale della direttiva e del regolamento nei confronti del trasporto intracomunitario di viaggiatori, non essendo tali disposizioni appropriate per disciplinare validamente l'attività di vendita a bordo di una nave che effettua traversate marittime intracomunitarie. A questo proposito, essa invoca, all'origine del danno asserito, sia la responsabilità della Comunità derivante da atto illecito sia quella derivante da atto lecito.

Sulla responsabilità della Comunità derivante da atto illecito

Argomenti delle parti

— Sul comportamento assertivamente illegittimo del Consiglio e della Commissione

23 La ricorrente sostiene che il regime generale stabilito dalla direttiva e dal regolamento regola unicamente le imprese e non riguarda che le relazioni tra operatori economici. Le vendite al dettaglio nel trasporto marittimo intracomu-

nitario di viaggiatori non sarebbero disciplinate. Da tale regime generale risulterebbe che il trasferimento delle merci in questione dello Stato membro di partenza in un altro Stato membro rende esigibile l'accisa. Le formalità burocratiche imposte avrebbero come effetto l'esclusione dal rimborso delle accise già percepite nello Stato membro di partenza, di modo che la direttiva comporterebbe così una doppia imposizione delle merci e creerebbe un ostacolo per il funzionamento del mercato interno.

24 La ricorrente precisa che il certificato di ricevimento, che è la condizione sostanziale del rimborso, ha un effetto dissuasivo in quanto impegna il viaggiatore in un processo fiscale che lo supera e lo espone al rischio di dover pagare l'imposta in caso di irregolarità. A causa delle eccessive formalità da compiere, i gestori di traghetti soffrirebbero gravemente di una discriminazione nel commercio al dettaglio. La tassazione legata al passaggio della frontiera fiscale condurrebbe ad obblighi — quali il controllo delle scorte, le dichiarazioni fiscali, le procedure di esonero, la riesposizione dei prezzi etc. — che paralizzerebbero ogni vendita a bordo di una nave.

25 In quanto i convenuti fanno valere che l'esonero fiscale si fonda sulle nozioni di «importazione» ed «esportazione» e che, a causa dell'eliminazione delle frontiere fiscali tra gli Stati membri, tali nozioni non si adattano più al mercato interno e devono pertanto essere abolite, la ricorrente dichiara che le frontiere fiscali nel mercato interno sono lungi dall'essere eliminate. L'obiettivo assegnato dal Consiglio di arrivare a diritti di accisa identici in tutti gli Stati membri non sarebbe in vista. Di conseguenza, i convenuti avrebbero sacrificato, a beneficio di una filosofia irrealistica del mercato interno, un fiorente settore economico di vendita «esentasse».

26 La ricorrente rimprovera al Consiglio di avere così violato il principio dello Stato di diritto, il divieto delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri (artt. 28 CE e 29 CE), gli obblighi derivanti dall'art. 93 CE, il principio di proporzionalità, il

principio di tutela del legittimo affidamento come anche i diritti fondamentali al libero esercizio della propria professione, alla proprietà e alla libertà del commercio e dell'economia. Inoltre, il Consiglio avrebbe infranto l'art. 208 CE astenendosi dal domandare alla Commissione di sottoporgli una proposta di direttiva appropriata e conforme alle disposizioni e ai principi summenzionati.

27 Quanto alla Commissione, essa avrebbe ignorato, in modo grave e manifesto, i limiti del proprio potere di valutazione non tenendo conto dell'impossibilità di attuare il regime generale della direttiva e astenendosi dal presentare al Consiglio appropriate proposte di misure di accompagnamento.

28 Secondo il Consiglio e la Commissione, per contro, le disposizioni denunciate dalla ricorrente sono appropriate alla vendita a bordo di una nave che effettua traversate marittime intracomunitarie.

29 Le istituzioni convenute sottolineano, in particolare, che la tesi della ricorrente è contraddetta dai fatti. Infatti, altre imprese di traghetti che gestiscono collegamenti marittimi tra la Germania e la Danimarca avrebbero continuato a vendere prodotti soggetti ad accisa dopo il 30 giugno 1999. In questo contesto, esse si riferiscono ad un attestato del Ministero danese delle Finanze secondo il quale la compagnia Scandlines prosegue questa attività su due rotte tra il sud della Danimarca e la Germania mentre le vendite a bordo di vino, birra, alcool e tabacco includono le tasse danesi o tedesche. Esse precisano che le vendite ai viaggiatori si effettuano in realtà nel territorio dello Stato membro che prevede i diritti di accisa meno elevati, restando i punti di vendita chiusi durante il tragitto sul territorio dell'altro Stato membro. Così, non ci sarebbero formalità amministrative o vincoli finanziari supplementari.

30 La Commissione aggiunge che su di essa non grava alcun obbligo legale di agire nel senso voluto dalla ricorrente, di modo che non le può essere rimproverato di aver omesso di presentare al Consiglio proposte in materia. Essa potrebbe essere costretta a sottomettere al Consiglio una proposta legislativa specifica solo se il suo margine di valutazione fosse ridotto a nulla, il che chiaramente non si verificherebbe nella fattispecie.

— Quanto al danno subito dalla ricorrente

31 La ricorrente chiede il risarcimento del lucro cessante che la NF ha subito a causa della cessazione della propria attività commerciale a seguito della scadenza, illegittima, dell'esonero delle vendite «esentasse». Tale danno sarebbe fondato su previsioni di probabili guadagni nell'ipotesi in cui l'art. 28 della direttiva fosse rimasto in vigore e la NF avesse potuto continuare a vendere i prodotti «esentasse». Essa sostiene che in quest'ipotesi la NF avrebbe potuto raggiungere lo stesso fatturato che in passato.

32 Il Consiglio e la Commissione ritengono che la determinazione del regime fiscale applicabile ai trasporti intracomunitari rientri nel potere legislativo. Avendo il legislatore deciso di porre termine al regime di deroga applicabile ai negozi sotto controllo doganale alla data del 30 giugno 1999, se il Tribunale giudicasse che il regime di deroga deve rimanere applicabile per tutto il tempo in cui il regime generale risulti impraticabile, ciò costituirebbe un'intromissione illegale nelle competenze del legislatore. Di conseguenza, il danno della ricorrente dovrebbe, in ogni caso, essere limitato alla somma corrispondente al fatturato che la NF avrebbe potuto realizzare continuando il proprio servizio di traghetti dopo la scadenza del regime di deroga. Orbene, il fatturato realizzabile dalla NF a decorrere dal 1° luglio 1999 sarebbe stato notevolmente inferiore a quello da essa realizzato sulle sue vendite precedenti. Infatti, fino al 1° luglio 1999 la NF fruiva, secondo i convenuti, di un regime fiscale estremamente favorevole. Le istituzioni convenute ritengono, alla luce di tali elementi, che la ricorrente non abbia sufficientemente precisato il proprio danno.

— Quanto al nesso di causalità

33 Per la ricorrente, il nesso di causalità tra il proprio danno e il comportamento rimproverato al Consiglio e alla Commissione è evidente. Infatti, l'invocato lucro cessante sarebbe imputabile alla sola scadenza illegittima del regime dell'art. 28 della direttiva. La NF non avrebbe potuto evitare questo danno, dato che non sarebbe stato per essa economicamente ragionevole procedere ad adattamenti strutturali della propria attività.

34 I convenuti sottolineano che le direttive non sono finalizzate a creare obblighi vincolanti direttamente per coloro che vi sono sottoposti e non possono, pertanto, causare di regola un danno a questi ultimi. Essi ricordano che la vendita di prodotti soggetti ad accisa è ancora possibile durante i trasporti marittimi tra la Danimarca e la Germania dal 30 giugno 1999. Le normative nazionali pertinenti avrebbero consentito alla NF di continuare a vendere tali prodotti a bordo dei propri traghetti se essa avesse voluto. Sarebbe dunque volontariamente che la NF ha smesso la propria attività, di modo che non esiste alcun nesso di causalità tra il danno asserito e il comportamento rimproverato alle istituzioni comunitarie.

Giudizio del Tribunale

35 Va ricordato che l'azione risarcitoria ex art. 288, secondo comma, CE è un rimedio giurisdizionale autonomo, dotato di una particolare funzione nell'ambito del regime delle impugnazioni e subordinato, quanto al suo esercizio, a condizioni attinenti al suo specifico oggetto (sentenze della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975, punto 3; 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione, Racc. pag. 753,

punto 26, e 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione, Racc. pag. I-1981, punto 14). Essa differisce, in particolare, dall'azione di annullamento in quanto tende ad ottenere non già l'abolizione di un determinato provvedimento, bensì il risarcimento del danno causato da un'istituzione (sentenze Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, citata, punto 3, Krohn/Commissione, citata, punto 32, e Sonito e a./Commissione, citata, punto 14).

36 La ricorrente non può pertanto far censurare, mediante questa azione di risarcimento, tutte le violazioni del diritto comunitario di cui la direttiva in questione potrebbe obiettivamente essere inficiata, ma può soltanto sollevare le censure che presentano una relazione concreta con il danno di cui viene chiesto il risarcimento.

37 Infatti, per giurisprudenza consolidata, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che il ricorrente provi l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione interessata, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra tale comportamento e il danno lamentato [sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44; 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 30; 11 luglio 1997, causa T-267/94, Oleifici Italiani/Commissione, Racc. pag. II-1239, punto 20, e 29 gennaio 1998, causa T-113/96, Dubois e Figli/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-125 (in prosieguo: la «sentenza Dubois»), punto 54]. Quando una di queste condizioni non è stata adempiuta, il ricorso deve essere interamente respinto senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti della responsabilità suddetta (sentenza della Corte 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-4199, punto 19).

38 E' alla luce di questi principi che occorre individuare il comportamento preciso la cui illegittimità viene denunciata dalla ricorrente ed esaminare in quale misura questo comportamento abbia potuto causarle il danno asserito.

39 Quanto a questo pregiudizio, la ricorrente fa valere che la NF è stata costretta, dato il carattere inattuabile delle pertinenti disposizioni della direttiva, a cessare la propria attività commerciale alla data del 30 giugno 1999, che la NF avrebbe probabilmente proseguito un'attività commerciale della stessa entità durante il secondo semestre 1999 se la possibilità giuridica non le fosse stata tolta dalla direttiva, e che il proprio danno ammonta, per questo secondo semestre, a DEM 1 milione (ricorso, punto 85).

40 La ricorrente aggiunge espressamente che «la scadenza del regime "esentasse" il 30 giugno 1999 ha costretto la [NF] (...) a cessare la gestione dei traghetti e, di conseguenza, la propria attività commerciale», e che «l'intera attività commerciale della [NF] dipendeva dal regime dell'art. 28 della direttiva 92/12/CEE e dalla sua applicazione» (ricorso, punto 85). Inoltre, i periti-contabili che essa ha incaricato di effettuare una perizia hanno constatato che la NF non poteva mantenere «un'attività redditizia (...) se cessa l'autorizzazione a vendere i prodotti "esentasse" nell'ambito del trasporto intracomunitario» (ricorso, punto 3) e hanno calcolato il danno «in base all'ipotesi di una continuazione delle vendite "esentasse"» (ricorso, punto 7).

41 Infine, dai dati che la stessa ricorrente ha fornito — i quali indicano che la vendita dei biglietti di trasporto aveva fruttato, durante il periodo 1997/98, circa DKK 17 milioni, mentre i costi di gestione della NF erano ammontati a DKK 69 milioni (ricorso, punto 3) — risulta che la parte essenziale del fatturato della NF non proveniva dalla sua attività di compagnia di trasporto, ma dal ricavato della vendita di merci «esentasse».

42 Ne consegue che, secondo le affermazioni della stessa ricorrente, il danno asserito è stato originato unicamente dal fatto che il regime di deroga previsto dall'art. 28 della direttiva non è stato mantenuto in vigore oltre il 30 giugno 1999. Quanto al calcolo di questo pregiudizio, si tratta di una semplice estrapolazione, per il secondo semestre 1999, dei conti annui della ricorrente relativi agli esercizi dal

1995/96 al 1997/98. L'entità del danno non è connessa, in particolare, al volume ridotto del fatturato, ostacolato dai vincoli burocratici denunciati, che la NF poteva o avrebbe potuto realizzare dopo il 30 giugno 1999.

43 La questione dell'attuabilità o meno del regime generale della direttiva e del regolamento come quella dell'eventuale eccessività delle formalità da adempiere — questioni che la ricorrente ritiene decisive nella fattispecie — sono pertanto prive di pertinenza per la presente controversia. Infatti, anche se l'attuazione di questo regime, in particolare per quanto riguarda il rimborso nello Stato di destinazione delle accise già scontate nello Stato di partenza, non fosse stata assoggettata ad alcun vincolo amministrativo nel trasporto marittimo intracomunitario, la NF avrebbe però, secondo le dichiarazioni della ricorrente, dovuto cessare la propria attività commerciale, poiché il suo commercio non era più redditizio dal momento che le merci vendute a bordo delle navi erano soggette a una qualsiasi accisa nazionale.

44 In sostanza, è soltanto l'abolizione del regime «esentasse», di per sé, che, indipendentemente dall'eventuale inattuabilità del regime generale fiscale denunciato dalla ricorrente, può aver causato il danno lamentato da quest'ultima.

45 Occorre quindi esaminare se l'abrogazione del regime «esentasse» abbia potuto comportare la responsabilità della Comunità nei confronti della NF.

46 A questo proposito, va ricordato che, come già affermato dal Tribunale nella sentenza Dubois (punto 46), l'abolizione delle frontiere fiscali risulta dall'Atto unico europeo (v. supra, punto 2), ai sensi del quale «il mercato interno comporta

uno spazio senza frontiere interne». Orbene, l'attuazione, con atti di carattere normativo quali la direttiva e il regolamento, di questa disposizione generale rientrante nel diritto primario è chiaramente dovuta a scelte di politica economica e all'ampio potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (v., mutatis mutandis, sentenza Dubois, punto 61), che corrisponde alle responsabilità politiche che il Trattato attribuisce al legislatore comunitario.

47 Ne consegue, per quanto riguarda la censura mossa al Consiglio di aver assoggettato l'attività esercitata dalla NF al regime generale della direttiva e del regolamento, che la responsabilità della Comunità è subordinata all'accertamento della violazione caratterizzata, in altri termini grave e manifesta, di una norma giuridica di rango superiore diretta a tutelare i singoli (sentenza Dubois, punto 59, e sentenza della Corte 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm & Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punti 42 e 43).

48 Quanto alla censura mossa alla Commissione di aver omesso di presentare al Consiglio le proposte di misure legislative appropriate, va ricordato che il suddetto criterio di una violazione caratterizzata si applica anche in presenza di un illecito consistente in un'omissione (sentenza Dubois, punto 60).

49 A tale proposito, si deve rilevare che, nello spazio senza frontiere interne fiscali creato dall'Atto unico, nel quale tutte le merci sono soggette ad accisa, nessuna norma giuridica di rango superiore impone al legislatore comunitario di collegare il semplice fatto di attraversare una frontiera nazionale in nave ad un esonero fiscale delle merci acquistate durante il trasporto. Al contrario, il principio dell'unicità di tale spazio autorizza il legislatore a considerare questo trasporto, ai fini fiscali, allo stesso modo, per esempio, di un trasporto all'interno di un solo Stato, che non conosce neanch'esso frontiere interne né esoneri fiscali a seguito di un trasporto, o alla stessa stregua di un trasporto intracomunitario tramite autobus o treno, che non fruisce neanch'esso di un regime «esentasse».

50 L'abolizione della franchigia fiscale di cui trattasi, in quanto contraria al principio di uno spazio senza frontiere interne, non può pertanto essere qualificata illecito, e in nessun modo illecito grave e manifesto. Ciò è tanto più vero in quanto, per quanto riguarda il settore del trasporto marittimo, l'art. 28 della direttiva ha previsto un periodo transitorio di sette anni allo scopo di consentire agli operatori economici interessati di adattarsi alla nuova situazione. Inoltre, ai sensi dell'art. 23, n. 5, della direttiva, gli Stati membri possono mantenere in vigore le loro disposizioni nazionali in materia di rifornimento delle navi ed aeromobili, il che consente agli operatori di tali settori di fruire, fino all'adozione di una normativa comunitaria in questo campo, di un esonero totale dalle accise sui prodotti venduti a bordo allo scopo di un loro consumo immediato e sui carburanti delle navi.

51 E' vero che l'attuazione dello spazio senza frontiere interne non ha ancora comportato l'abolizione delle formalità amministrative di controllo, come quelle costituenti oggetto del regime generale della direttiva e del regolamento, al momento del passaggio delle frontiere nazionali intracomunitarie. Tale persistenza delle frontiere a livello di controllo trova la propria spiegazione nella circostanza che il legislatore comunitario non è ancora giunto ad armonizzare all'interno della Comunità le aliquote delle accise nazionali.

52 Tuttavia, per giurisprudenza costante, le istituzioni comunitarie possono procedere all'armonizzazione graduale di un settore o a un ravvicinamento per fasi successive delle normative nazionali. L'attuazione di tali provvedimenti è infatti generalmente difficoltosa, poiché presuppone, da parte delle istituzioni comunitarie competenti, l'elaborazione, muovendo da norme nazionali disparate e complesse, di regole comuni che siano conformi agli obiettivi definiti dal Trattato e che ottengano il consenso di una maggioranza qualificata dei membri del Consiglio, o addirittura, come nel campo fiscale, l'unanimità di questi ultimi (sentenza della Corte 17 giugno 1999, causa C-166/98, Socridis, Racc. pag. I-3791, punto 26).

53 Da ciò che precede risulta che l'abolizione, da parte del Consiglio, del regime «esentasse» previsto dall'art. 28 della direttiva e l'astensione della Commissione dal presentare al Consiglio le proposte dirette al mantenimento di tale regime non possono comportare la responsabilità della Comunità a motivo di un comportamento illecito.

Sulla responsabilità della Comunità derivante da atto lecito

Argomenti delle parti

54 In subordine, la ricorrente fa valere un diritto al risarcimento a titolo dei principi che disciplinano la responsabilità derivante da atti regolari. Essa sostiene che la scadenza del regime di deroga dell'art. 28 della direttiva ha causato alla NF un danno particolare e sufficientemente definito.

55 Secondo il Consiglio e la Commissione, i presupposti necessari per il sorgere della responsabilità delle istituzioni per atto lecito non sussistono nella fattispecie. Infatti, la ricorrente non avrebbe provato che il suo danno eccedeva il limite dei rischi economici inerenti alle attività nel settore in questione.

Giudizio del Tribunale

56 Come risulta dalla sentenza della Corte 15 giugno 2000, causa C-237/98 P, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-4549, punti 18, 19 e 53),

nell'ipotesi in cui dovesse essere riconosciuto in diritto comunitario il principio della responsabilità della Comunità per un atto lecito, il sorgere di tale responsabilità presupporrebbe, in ogni caso, l'esistenza di un danno «anormale» e «speciale». Nella sentenza 28 aprile 1998, causa T-184/95, Dorsch Consult/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-667, punto 80), confermata dalla sentenza citata, il Tribunale, dal canto suo, ha definito queste due nozioni nel senso che un danno speciale riguarda una categoria particolare di operatori economici in maniera sproporzionata rispetto agli altri operatori e che un danno anormale supera i limiti dei rischi economici inerenti alle attività nel settore di cui trattasi, senza che l'atto normativo che si trova all'origine del danno fatto valere sia giustificato da un interesse economico generale.

57 Tale duplice condizione non è manifestamente soddisfatta nella fattispecie. Da un lato, la NF era interessata dalla direttiva solo nella sua qualità obiettiva di operatore economico che, dopo la scadenza del regime transitorio di cui all'art. 28, poteva esercitare un'attività economica alla quale la direttiva si applicava, al pari di tutti gli altri operatori economici della Comunità esercenti la stessa attività. Non può pertanto trattarsi di un sacrificio particolare che la NF avrebbe sopportato da sola.

58 Dall'altro, i rischi economici e commerciali inerenti all'attività esercitata dalla NF non sono stati superati. A tale proposito, è sufficiente ricordare che l'attività esercitata dalla NF era diretta alla vendita di prodotti che fruivano fino al 30 giugno 1999 di una franchigia dalle accise, e che la circostanza che questi prodotti fossero venduti a bordo di una nave era un presupposto necessario per poter fruire di tale franchigia. Come risulta dai dati forniti dalla ricorrente (v. supra, punti 13 e 41), il trasporto dei viaggiatori su traghetto serviva da copertura per la vendita «esentasse». In questo contesto la ricorrente stessa ha precisato che la parte preponderante del fatturato realizzato dalla NF con il commercio «esentasse» risultava da un consumo eccessivo ispirato all'«idea di fare un buon affare» e che ciò costituisce un «consumo occasionale» creato dall'attrattiva della vendita a bordo (ricorso, punto 61).

59 Poiché questa attività imperniata su una franchigia fiscale era necessariamente esposta al rischio di eventuali modifiche del diritto fiscale comunitario, la NF doveva anticipare le conseguenze del fatto che, nell'interesse economico generale dell'attuazione di uno spazio senza frontiere interne, tale franchigia stava per essere abolita, e questo con un «preavviso» di sette anni. Questa evoluzione era obiettivamente prevedibile già al momento delle prime discussioni politiche relative all'attuazione dell'Atto unico europeo nel 1986 e, in ogni caso, nel 1992, alla data di adozione della direttiva, quando l'abrogazione del regime di deroga per il 1° luglio 1999 è stata definitivamente sancita. Pertanto, la NF non ha subito un danno anormale e speciale.

60 Di conseguenza, la Comunità non deve rispondere neppure di un comportamento lecito.

61 Ne consegue che il ricorso dev'essere interamente respinto.

Sulle spese

62 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Essendo rimasta soccombente, la ricorrente dev'essere condannata a sopportare le proprie spese e quelle sostenute dal Consiglio e dalla Commissione, conformemente alla domanda in tal senso di queste istituzioni.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Seconda Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente sopporterà tutte le spese.**

Moura Ramos Pirrung Meij

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 20 febbraio 2002.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

R.M. Moura Ramos