CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 4 ottobre 2001 [1]

1. Il Consiglio dell'Unione europea chiede l'annullamento parziale di una sentenza del Tribunale di primo grado avendo quest'ultimo omesso di esaminare l'eccezione di irricevibilità da esso presentata in una causa nella quale due imprese domandavano l'annullamento di una direttiva e il risarcimento del danno da essa derivante [2].

La direttiva non è stata annullata dato che il ricorso è stato respinto. Il Consiglio tuttavia propone impugnazione in quanto ritiene che il Tribunale di primo grado abbia commesso un errore fondamentale di diritto e una violazione dell'art. 230, quanto comma, CE, e che, non essendosi previamente pronunciata sulla legittimazione delle ricorrenti in primo grado a chiedere l'annullamento di una direttiva, esso si sia discostato dalla propria giurisprudenza.

Il ricorrente chiede alla Corte di giustizia che, censurando i punti 143 e 146 della sentenza di primo grado [3], si pronunci sull'eccezione di irricevibilità da esso presentata nella causa T-125/96. Esso non chiede invece la condanna delle imprese altre parti del procedimento alle spese.

I — La sentenza pronunciata dal Tribunale di primo grado

2. Il 29 aprile 1996, il Consiglio adottava la direttiva 96/22/CE [4], il cui art. 2, lett. b), prevede che gli Stati membri provvedono a vietare l'immissione sul mercato di sostanze ß-agoniste al fine di somministrarle ad animali destinati al consumo umano. Ai sensi dell'art. 4, n. 2, gli Stati membri possono autorizzare la somministrazione per via orale, a scopi terapeutici, di medicinali veterinari autorizzati contenenti trembolone allilico o sostanze ß-agoniste a equidi o ad animali da compagnia, sempreché siano utilizzati conformemente alle indicazioni del fabbricante, nonché di sostanze ß-agoniste, sotto forma di un'iniezione per l'induzione della tocolisi nelle vacche al momento del parto.

1 — Lingua originale: lo spagnolo.

2 — Si tratta della causa T-125/96.

3 — Sentenza 1° dicembre 1999, cause riunite T-125/96 e T-152/96, Boehringer GmbH e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3427).

4 — Direttiva concernente il divieto d'utilizzazione di talune sostanze ad azione ormonica o tireostatica e delle sostanze ß-agoniste nelle produzioni animali e che abroga le direttive 81/602/CEE, 88/146/CEE e 88/299/CEE (GU L 125, pag. 3).

3. La Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH (in prosieguo: la «BI Vetmedica») è praticamente l'unica impresa farmaceutica dell'Unione europea che produce e commercializza medicinali veterinari contenenti una sostanza ß-agonista, cioè il clenbuterol, per il trattamento delle affezioni respiratorie degli animali destinati alla commercializzazione per il consumo umano. Essa realizza circa il 97% delle vendite di medicinali veterinari colpiti dal divieto di commercializzazione e di somministrazione delle sostanze ß-agoniste previsto dalla direttiva 96/22.

L'adozione di tale direttiva ha comportato che, a partire dal 1° luglio 1997, data in cui gli Stati membri dovevano aver adeguato la loro legislazione interna alla direttiva, la BI Vetmedica non poteva più commercializzare, in tali Stati, i suoi medicinali veterinari a base di clenbuterol, per animali destinati al consumo umano, fatti salvi gli scopi terapeutici elencati nell'art. 4, n. 2.

4. La BI Vetmedica e la C.H. Boehringer Sohn (in prosieguo: la «Boehringer»), quest'ultima proprietaria esclusiva della prima e una delle venti società farmaceutiche più importanti del mondo, presentavano, il 9 agosto 1996, un ricorso con il quale chiedevano l'annullamento parziale della direttiva 96/22, nonché il risarcimento dei danni.

5. Con atto separato, depositato il 31 ottobre 1996, il Consiglio sollevava un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura. Due anni dopo, con ordinanza del 19 novembre 1998, il Tribunale di primo grado rinviava l'eccezione all'esame del merito della causa.

6. L'8 luglio 1996 la Commissione adottava il regolamento (CE) n. 1312/96 [5], con cui fissava limiti massimi di residui provvisori per il clenbuterol negli alimenti di origine animale, ma esclusivamente per gli scopi terapeutici autorizzati dalla direttiva 96/22, cioè, nel caso dei bovini, unicamente per l'induzione della tocolisi nelle vacche al momento del parto e, nel caso degli equidi, per l'induzione della tocolisi e il trattamento delle disfunzioni respiratorie.

7. Il 27 settembre, la BI Vetmedica e la Boehringer proponevano un ricorso [6], con il quale sollevavano un'eccezione di illegittimità nei confronti della direttiva 96/22 e chiedevano l'annullamento parziale del regolamento n. 1312/96.

8. Le parti dichiaravano di non avere alcuna obiezione alla riunione delle due cause ai fini della sentenza.

5 — Regolamento che modifica l'allegato III del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2377/90, che definisce la procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale (GU L 170, pag. 8).

6 — Si tratta della causa T-152/96.

Atteso che la domanda di annullamento parziale del regolamento n. 1312/96, nella causa T-152/96, si fondava essenzialmente sull'eccezione di illegittimità sollevata nei confronti della direttiva 96/22, il cui annullamento parziale costituiva, in parte, l'oggetto del ricorso nella causa T-125/96, e che gli argomenti addotti dalle ricorrenti per contestare la legittimità di detta direttiva erano, in sostanza, identici nelle due cause, il Tribunale di primo grado riteneva opportuno pronunciarsi sulla questione, comune a entrambe le cause, della legittimità della direttiva 96/22 prima di esaminare le altre questioni di ricevibilità e di merito sollevate in ciascun ricorso.

9. Al fine di provare l'illegittimità della direttiva 96/22, le ricorrenti facevano valere quattro motivi: la violazione del principio di proporzionalità, la violazione dei principi di certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, la violazione del principio di sana amministrazione, e la violazione dell'art. 43 del Trattato CE per inadempimento dell'obbligo di una nuova consultazione del Parlamento europeo ogni volta che l'atto infine adottato, considerato complessivamente, fosse diverso quanto alla sua sostanza da quello sul quale esso era stato già consultato.

I punti 49-142 della sentenza impugnata sono dedicati all'esame di questi quattro motivi, successivamente respinti. Per tale ragione, al punto 143, il Tribunale dichiarava infondata la domanda di annullamento della direttiva 96/22 e non riteneva necessario statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio.

La domanda di risarcimento danni si fondava su una asserita violazione delle regole di diritto fatte valere dalle ricorrenti. Decidendo che la direttiva 96/22 non violava nessuna di dette regole, il Tribunale di primo grado, al punto 146 della sentenza impugnata, dichiarava la domanda infondata, aggiungendo che non occorreva statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio.

10. Nel dispositivo, la sentenza annullava il regolamento della Commissione n. 1312/96, nella misura in cui limitava la validità dei limiti massimi di residui da esso adottati per il clenbuterol a talune specifiche indicazioni terapeutiche per i bovini e gli equidi, e respingeva i ricorsi per tutto il resto.

II — Il ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado

11. Il Consiglio riconosce che la sentenza impugnata è a suo favore, in quanto accoglie gli argomenti da esso fatti valere contro la domanda di annullamento parziale della direttiva 96/22 e di risarcimento danni nella causa T-125/96, e contro l'eccezione di illegittimità presentata nell'ambito del ricorso di annullamento parziale

del regolamento n. 1312/96 nella causa T-152/96. Esso impugna tuttavia tale sentenza per sentir dichiarare che il Tribunale di primo grado ha commesso un errore di diritto non avendo esaminato l'eccezione di irricevibilità relativa alla mancanza di legittimazione delle ricorrenti.

Nella comparsa di risposta, la BI Vetmedica, la Boehringer e la Fédération de la santé animale (FEDESA), che in primo grado era stata autorizzata ad intervenire a sostegno delle domande di tali imprese, hanno sostenuto che il ricorso del Consiglio era manifestamente irricevibile, in particolare perché, non essendo quest'ultimo rimasto soccombente, non soddisfaceva le condizioni imposte dall'art. 49, secondo comma, dello Statuto.

12. Il presidente della Corte di giustizia ha autorizzato il Consiglio a formulare una replica succinta limitata a questo punto.

Sia la BI Vetmedica e la Boehringer che la FEDESA hanno presentato una controreplica. Il governo del Regno Unito, che era intervenuto in primo grado per opporsi a che la domanda di risarcimento danni, come richiesto dal Consiglio, fosse dichiarata irricevibile, si è concentrato, nella comparsa di risposta, su questo stesso punto e non ha presentato una controreplica.

La Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (SKV) e la Commissione, che in primo grado erano intervenute a sostegno del Consiglio, hanno presentato una comparsa di risposta e hanno rinunciato alla replica.

13. Dal momento che nessuna delle parti ha presentato una domanda con l'indicazione delle ragioni per cui desiderava presentare osservazioni orali, la Corte di giustizia ha deciso, ai sensi dell'art. 120 del regolamento di procedura, di statuire sull'impugnazione senza trattazione orale.

14. Allo scopo di esaminare le questioni giuridiche sollevate in questa causa tratterò, in primo luogo, la ricevibilità del ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado. Entrando nel merito tratterò, nell'ordine, le eccezioni di irricevibilità sollevate in primo grado nel ricorso di annullamento della direttiva 96/22 e in quello per risarcimento danni, per concludere esprimendo il mio parere sulla ricevibilità del ricorso di annullamento.

A. *Sulla ricevibilità del ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado*

15. La BI Vetmedica e la Boehringer sostengono che il ricorso del Consiglio, che era la parte convenuta in primo grado, è irricevibile per due motivi: anzitutto

perché il fatto che la sentenza sia ad esso favorevole gli impedisce di proporre impugnazione, conformemente all'art. 49 dello Statuto della Corte di giustizia. Essendo stato respinto il ricorso, così come richiesto dal Consiglio, quest'ultimo non può sostenere, allo scopo di chiedere l'annullamento della sentenza, di essere rimasto soccombente nelle sue conclusioni.

In secondo luogo il ricorso non soddisfa i requisiti posti dagli artt. 225 CE, 51 dello Statuto e 112, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia, in quanto il ricorrente si limita a ribadire gli argomenti addotti nel procedimento di primo grado; esso non individua l'errore di diritto contenuto nella sentenza, e neppure cita la disposizione violata.

16. La FEDESA condivide il primo motivo fatto valere dalle imprese altre parti del procedimento e propone di estendere alle pronunce impugnabili la costante giurisprudenza secondo cui possono essere oggetto di ricorso di annullamento i provvedimenti che producano effetti giuridici vincolanti idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica [7].

7 — V. sentenze della Corte di giustizia 11 novembre 1981, causa 60/81, IBM/Commissione (Racc. pag. 2639, punto 9); e 31 marzo 1998, cause riunite C-68/94 e C-30/95, Francia e a./Commissione (Racc. pag. I-1375, punto 62).

17. Il Consiglio sostiene la ricevibilità del proprio ricorso e fa valere che la domanda, presentata a norma dell'114, n. 1, del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, con la quale, nel ricorso di annullamento, esso sollevava un'eccezione di irricevibilità, era stata respinta. Esso asserisce che, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE, i singoli non sono legittimati a proporre un ricorso per l'annullamento di una direttiva, ragion per cui, se il Tribunale di primo grado è certo che l'atto impugnato è per sua natura una direttiva, non ha alcun bisogno di proseguire il suo esame essendo il ricorso in ogni caso irricevibile. Esso precisa, infine, di non voler restringere il potere discrezionale del Tribunale di organizzare il procedimento, ma di desiderare che venga trattata la questione della legittimazione delle ricorrenti e che si chiarisca il momento processuale in cui essa dev'essere valutata.

18. Occorre riconoscere che il ricorso in esame si caratterizza per una certa originalità, già con riguardo alla sua ricevibilità, che si manifesta nei seguenti particolari: il ricorso è stato presentato dal convenuto in primo grado, il quale riconosce che la sentenza ha accolto nel merito le sue domande non dichiarando nulla la direttiva impugnata; il ricorrente non chiede l'annullamento della sentenza di primo grado, bensì una decisione sull'eccezione di irricevibilità del ricorso per mancanza di legittimazione delle ricorrenti, eccezione la quale non è stata decisa espressamente; nel caso

in cui la Corte di giustizia accogliesse la domanda del ricorrente, la sua decisione non avrebbe alcuna influenza sul dispositivo della sentenza impugnata, e infine, i motivi per impugnare tale sentenza si basano sul fatto che il Tribunale di primo grado non si è pronunciato su una causa di irricevibilità della domanda, mentre avrebbe dovuto farlo.

Ora, tali caratteristiche, che lo differenziano dalla maggior parte delle impugnazioni che vengono proposte dinanzi alla Corte, non significano che il ricorso del Consiglio debba essere dichiarato manifestamente irricevibile come sostengono la BI Vetmedica, la Boehringer e la FEDESA.

19. A mio parere, il Consiglio è legittimato a impugnare la sentenza, e ciò per varie ragioni.

20. In primo luogo, esso è legittimato perché, in forza dell'art. 114, nn. 1 e 4, del regolamento del Tribunale di primo grado, la domanda con cui si chiede a tale giudice di statuire sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito deve essere proposta con atto separato. Il Tribunale a questo punto provvede sulla domanda o rinvia al merito.

Il Consiglio ha soddisfatto il requisito previsto in tale disposizione presentando, il 31 ottobre 1996, l'atto con il quale chiedeva che fosse dichiarata l'irricevibilità della domanda della BI Vetmedica e della Boehringer. Invece di statuire direttamente su tale eccezione, il Tribunale di primo grado ha rinviato all'esame della domanda principale. Tuttavia, nel pronunciare la sentenza, esso ha deciso anzitutto sul merito e successivamente, avendo annullato la normativa impugnata, non ha ritenuto necessario pronunciarsi sull'eccezione.

21. In secondo luogo, esso è legittimato perché, ai sensi dell'art. 49, primo comma, dello Statuto, può essere proposta impugnazione, tra l'altro, contro le decisioni del Tribunale di primo grado che pongono termine ad un incidente procedurale relativo ad un'eccezione di irricevibilità.

Se il Tribunale di primo grado avesse risolto l'incidente mediante ordinanza, dichiarando la ricevibilità del ricorso e riconoscendo così che le ricorrenti godevano di legittimazione attiva, il Consiglio avrebbe potuto proporre impugnazione. Se, dopo aver unito l'eccezione al merito, l'avesse esaminata nella sentenza statuendo nel medesimo senso ed avesse dichiarato poi che la direttiva non era da annullare, la ricevibilità di un'impugnazione proposta dal Consiglio non avrebbe posto particolari problemi. L'ostacolo, in questa causa, sembra consistere nel fatto che il Tribunale di primo grado non si è pronunciato espressamente sull'eccezione sollevata.

22. A mio parere, dal momento in cui il Tribunale di primo grado è entrato nel

merito della causa senza esaminare previamente la questione della legittimazione delle ricorrenti, malgrado ciò gli sia stato richiesto per iscritto e malgrado la posizione espressa dal Consiglio durante la riunione informale tenutasi a Lussemburgo nel novembre 1998 tra il giudice relatore e i rappresentanti delle parti in causa, si deve ritenere che egli abbia implicitamente riconosciuto che esse godessero di legittimazione attiva.

23. Vorrei sottolineare, a tal proposito, l'unico precedente che mi sembra pertinente in questa causa. La Francia è stato il primo Stato membro a far ricorso all'art. 49, terzo comma, dello Statuto. Essa ha fatto valere tale disposizione in quanto non concordava col fatto che il Tribunale di primo grado avesse respinto, dopo averla unita al merito della causa, l'eccezione di irricevibilità proposta dalla Commissione per mancanza di legittimazione delle ricorrenti. In tale causa, il Tribunale di primo grado aveva espressamente dichiarato che il ricorso era ricevibile e, nell'esaminarlo nel merito, lo aveva dichiarato infondato [8].

L'avvocato generale Mischo, nei paragrafi 5-16 delle sue conclusioni [9], aveva rilevato l'originalità del ricorso, sottolineando che esso non sembrava avere come oggetto l'annullamento totale o parziale della decisione di primo grado ai sensi dell'art. 113, n. 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia.

8 — Sentenza 21 gennaio 1999, causa C-73/97 P, Francia/Comafrica e a. (Racc. pag. I-185).

9 — Conclusioni presentate nella causa in cui è stata pronunciata la sentenza Francia/Comafrica e a., citata supra alla nota 8.

24. Al paragrafo 13 delle sue conclusioni, l'avvocato generale Mischo, nell'esaminare la ricevibilità dell'impugnazione, afferma: «Il fatto che il Tribunale sia poi (...)) passato all'esame del merito della causa e che non ci troviamo di fronte ad una sentenza distinta, vertente soltanto sull'eccezione di irricevibilità (come sarebbe stato se l'eccezione fosse stata accolta), non deve impedirci di constatare che il Tribunale ha preso due decisioni successive. L'impugnazione deve essere possibile avverso ciascuna di esse».

Nella sentenza, la Corte di giustizia ha accolto il ricorso, ha annullato la sentenza di primo grado e, decidendo in modo definitivo sulla controversia, ha dichiarato irricevibile il ricorso di annullamento proposto dalle imprese Comafrica Spa e Dole Fresh Fruit Europe Ltd & Co.

25. In terzo luogo, un ulteriore argomento depone a favore della ricevibilità dell'impugnazione proposta dal Consiglio. In forza dell'art. 49, terzo comma, dello Statuto, ad eccezione delle cause relative a controversie tra la Comunità e i suoi agenti, l'impugnazione può essere proposta non solo dagli Stati membri che non siano intervenuti nella controversia dinanzi al Tribunale, ma anche dalle istituzioni della Comunità, a cui viene riconosciuta una posizione identica a quella di coloro che sono intervenuti. Dato che il Consiglio avrebbe potuto proporre il ricorso in esame anche senza essere stato parte in primo grado, a maggior ragione può farlo quando, come nel caso di specie, essendolo stato, le sue domande in ordine all'irricevibilità del ricorso di annullamento sono state totalmente respinte, così come richie-

sto dall'art. 49, secondo comma, dello Statuto.

Debbo pertanto sostenere che il Consiglio è legittimato a proporre il ricorso in esame.

26. Non condivido neppure le ulteriori ragioni addotte dalle società altre parti nel presente procedimento per giustificare l'irricevibilità del ricorso.

Ciò in primo luogo perché il Consiglio non si limita a ribadire gli argomenti fatti valere in primo grado, dal momento che il ricorso in esame non è diretto a veder accolta l'eccezione, ma si basa sull'omessa pronuncia, da parte del Tribunale, su detta eccezione. Tale omissione poi, per ovvie ragioni, non ha potuto essere discussa tra le parti prima della pronuncia della sentenza impugnata.

In secondo, luogo, sono di questo parere perché il Consiglio ha identificato l'errore di diritto nel fatto che il Tribunale di primo grado non ha statuito sulla citata eccezione di irricevibilità prima di esaminare il merito della causa.

In terzo luogo, sono di questo parere perché il Consiglio identifica come disposizione violata dalla sentenza l'art. 230 CE.

27. Ritengo pertanto che non vi sia alcun dubbio sulla ricevibilità del ricorso in esame.

B. *Sul merito del ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado*

a) L'eccezione di irricevibilità nel ricorso di annullamento.

28. Benché il Tribunale di primo grado abbia accolto le sue domande e non abbia annullato la direttiva 96/22, il Consiglio ritiene tale risultato solo apparentemente favorevole, e ha impugnato la sentenza per veder dichiarare che, non avendo esaminato, come avrebbe dovuto, l'eccezione di irricevibilità da esso sollevata per mancanza di legittimazione delle ricorrenti, il Tribunale ha commesso un errore fondamentale di diritto. Esso ritiene che, non essendosi pronunciato, prima di esaminare il merito della causa, sul diritto di una persona fisica o giuridica a chiedere l'annullamento di una direttiva, il Tribunale non abbia agito secondo la lettera e lo spirito dell'art. 230, quarto comma, CE, e che la decisione contraddica la sua giurisprudenza. Infatti, la legittimazione della parte ricorrente è una questione preliminare che deve essere valutata prima di entrare nel merito di una causa. La ricevibilità di un'azione riveste poi una tale importanza ai fini del procedimento che non può esserne omesso l'esame senza una

motivazione sostanziale, anche se il Tribunale dichiara il ricorso infondato. Nell'interesse della buona amministrazione della giustizia e per evitare inutili controversie, le parti devono sapere, il più presto possibile, se sono o meno legittimate ad agire. Quando la domanda è diretta all'annullamento di una vera e propria direttiva, non si dovrebbe proseguire il procedimento, perché sarebbe superfluo stabilire se, pur soddisfacendo i requisiti propri di una direttiva, essa possa riguardare direttamente ed individualmente il ricorrente.

La SKV aggiunge che, anche se, per ragioni di efficacia processuale, il Tribunale di primo grado ha esaminato la legittimità della direttiva 96/22 prima di occuparsi delle altre questioni di ricevibilità e di merito, esso non poteva ignorare l'eccezione di irricevibilità proposta dal Consiglio, tenuto conto delle questioni di principio sollevate nella presente causa.

La Commissione, d'accordo con il Consiglio, sostiene inoltre che se l'incompetenza del Tribunale a conoscere di un'azione comporta la mancanza di oggetto del ricorso e il non luogo a procedere, l'irricevibilità della domanda è motivo sufficiente per ritenere che lo stesso Tribunale sia incompetente a statuire. La ricevibilità della domanda non è lasciata alla discrezione delle parti, in quanto le cause di irricevibilità sono imperative e il Tribunale è obbligato a pronunciarsi su un'eccezione di questo tipo proposta da una delle parti. Inoltre, in questo caso, il Tribunale di primo grado avrebbe potuto agire diversamente. Esso avrebbe potuto, per esempio, statuire sull'eccezione proposta dal Consiglio e pronunciare una sentenza sul merito. Esso avrebbe potuto anche annullare il regolamento n. 1312/96 per il medesimo motivo sul quale si è basato nella sentenza impugnata, senza la necessità di esaminare gli altri motivi presentati, e dichiarare che la domanda di annullamento della direttiva 96/22 era irricevibile. Se avesse proceduto in questo modo, le ricorrenti si troverebbero nella stessa situazione in cui si trovano ora. Esso avrebbe anche potuto separare la domanda di annullamento da quella di risarcimento danni, dichiarando ricevibile la seconda e irricevibile la prima.

29. La BI Vetmedica e la Boehringer sostengono che, in forza del principio generale di diritto processuale secondo cui il giudice è *dominus* tanto del procedimento quanto delle prove [10], il Tribunale di primo grado dispone di un ampio potere discrezionale per organizzare il procedimento, in funzione delle caratteristiche di ciascun caso di specie e del rapporto di connessione in cui si trovano le questioni sollevate. Tale potere comprende la possibilità di entrare nel merito di una causa prima di esaminare la ricevibilità della domanda, sempre che tale modo di procedere gli appaia preferibile per ragioni di economia processuale o per altre ragioni. Nel caso di specie, esse ritengono che fosse necessario, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia e per facilitare l'iter del procedimento, pronunciarsi sulla legittimità della direttiva 96/22 prima di esaminare la ricevibilità della domanda, dato che la prima era la questione centrale delle cause T-125/96 e T-152/96. Cercare di limitare il potere discrezionale del Tri-

10 — Esse citano le conclusioni dell'avvocato generale Cosmas, per la sentenza 8 luglio 1999, causa C-199/92 P, Hüls/Commissione (Racc. pag. I-4287, paragrafo 48).

bunale di primo grado, come fa il Consiglio nella sua impugnazione, equivale a mettere a repentaglio il principio della separazione dei poteri tra le istituzioni, principio sancito nel Trattato CE. La FEDESA si mostra totalmente d'accordo con gli argomenti delle società altre parti nel presente procedimento.

30. Certo, come sostengono queste ultime e la FEDESA, il Tribunale di primo grado gode di ampi poteri discrezionali per organizzare il procedimento. Così, per fare alcuni esempi, l'art. 64 del suo regolamento di procedura disciplina le misure di organizzazione del procedimento le quali, ai sensi dell'art. 49, possono essere disposte in qualsiasi fase del procedimento; l'art. 51 stabilisce le basi per l'attribuzione delle cause alle sezioni nelle loro varie composizioni, e l'art. 50 conferisce al presidente la facoltà di disporre, per ragioni di connessione, la riunione di cause relative allo stesso oggetto.

Non credo tuttavia che tali poteri discrezionali siano talmente ampi da comprendere la trattazione degli incidenti procedurali, disciplinati, in modo esaustivo, dagli artt. 111-114 del regolamento di procedura, né che comprendano la facoltà di astenersi dallo statuire espressamente su un'eccezione di irricevibilità sollevata da una delle parti.

31. Tale punto di vista si basa su varie ragioni. In primo luogo, la legittimazione ad agire del ricorrente è una condizione di procedibilità la cui mancanza comporta l'incompetenza dell'organo giurisdizionale a conoscere nel merito della controversia. Prova di tale affermazione risiede nel fatto che i soggetti legittimati ad adire gli organi giurisdizionali comunitari sono contemplati nel Trattato (artt. 226 CE-228 CE per il ricorso per inadempimento; art. 230 CE per il ricorso di annullamento, l'art. 232 CE per il ricorso per carenza, oppure art. 236 CE per i ricorsi in materia di personale) e nello Statuto (art. 37 per l'intervento, e artt. 49 e 50 per impugnazione), e non nel regolamento di procedura. In secondo luogo, la legittimazione è una delle cause di irricevibilità della domanda per motivi di ordine pubblico che il Tribunale di primo grado può esaminare, d'ufficio, in qualsiasi momento.

Certo, ai sensi dell'art. 114, n. 4, del suo regolamento di procedura, il Tribunale di primo grado può provvedere su tale domanda o rinviare al merito. A questo proposito la Corte di giustizia ha affermato che spetta al Tribunale di primo grado stabilire se una corretta amministrazione della giustizia esiga o meno che l'eccezione di irricevibilità sollevata sia presa in esame immediatamente ovvero insieme al merito [11].

Orbene, ciò non significa, a mio parere, che esso possa entrare nel merito prima di statuire sull'incidente in cui si fa valere la mancanza di legittimazione. Il contrario, che è proprio ciò che ha fatto il Tribunale di primo grado nella sentenza impugnata, significa a mio parere pregiudicare la questione della legittimazione, poiché sarebbe

11 — Ordinanza 27 febbraio 1991, causa C-126/90, Bocos Viciano/Commissione (Racc. pag. I-781, punto 6).

un controsenso dichiarare irricevibile il ricorso dopo essersi pronunciati sul merito. Se la sentenza di primo grado non statuisce sull'incidente si pone un altro problema: la ricevibilità del ricorso manca di una motivazione che permetta alle parti di accertare se sono stati pregiudicati i loro diritti, impedendo alla Corte di giustizia di esercitare il dovuto controllo in sede d'impugnazione.

32. Per decidere se occorre annullare la sentenza impugnata, ho analizzato le cause della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado nelle quali l'esame di un'eccezione di irricevibilità era stato rinviato al merito, allo scopo di verificare come hanno agito a tal proposito i due organi giurisdizionali. Esaminerò questi due gruppi separatamente.

33. Per quanto riguardo il Tribunale di primo grado, nella trentina di cause esaminate risulta che, in generale, esso fa riferimento all'eccezione di irricevibilità prima di trattare il merito, sia che venga fatta valere la mancanza di legittimazione attiva [12], il superamento dei termini [13], l'inoppugnabilità dell'atto impugnato [14], la mancanza di interesse del ricorrente ad esercitare l'azione [15], il carattere non pregiudizievole nei confronti dell'interessato dell'atto impugnato [16], la mancanza di legittimazione passiva da parte del convenuto [17], oppure la non rispondenza del ricorso ai requisiti imposti dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura [18]. Inoltre, in una causa, il Tribunale di primo grado esamina in via preliminare tre dei quattro motivi di irricevibilità del ricorso fatti valere dalla parte convenuta, affermando che l'altro, secondo cui il ricorso sarebbe stato privo di oggetto, era una questione da esaminare insieme al merito [19].

In tale gruppo ho trovato una causa che si discosta dalla regola generale. La Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità con atto separato, e con ordinanza è stato deciso di unirla al merito della causa [20], senza spiegare in cosa consisteva l'eccezione e senza farvi alcun altro riferimento.

In ogni caso, conformemente alla giurisprudenza dello stesso Tribunale di primo grado, tra le cause di irricevibilità della domanda per motivi di ordine pubblico che

12 — Sentenza del Tribunale di primo grado 11 luglio 1996, cause riunite T-528/93, T-542/93, T-543/93 e T-546/93, Métropole Télévision e a./Commissione (Racc. pag. II-649).

13 — Sentenze del Tribunale di primo grado 15 settembre 1998, cause riunite T-374/94, T-375/94, T-384/94 e T-388/94, European Night Services e a./Commissione (Racc. pag. II-3141), e 25 marzo 1999, causa T-37/97, Forges de Clabecq/Commissione (Racc. pag. II-859).

14 — Sentenza del Tribunale di primo grado 24 marzo 1994, causa T-3/93, Air France/Commissione (Racc. pag. II-121).

15 — Sentenza del Tribunale di primo grado 19 febbraio 1998, cause riunite T-369/94 e T-85/95, DIR International Film e a./Commissione (Racc. pag. II-357).

16 — Sentenza del Tribunale di primo grado 11 giugno 1998, causa T-167/97, Skrikas/Parlamento (Racc. PI pagg. I-A-287, II-857).

17 — Sentenza del Tribunale di primo grado 24 settembre 1998, causa T-112/95, Dethlefs e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-3819).

18 — Sentenza del Tribunale di primo grado 27 giugno 2000, causa T-72/99, Meyer/Commissione (Racc. pag. II-2521).

19 — Sentenza del Tribunale di primo grado 18 maggio 1994, causa T-37/92, BEUC e NCC/Commissione (Racc. pag. II-285).

20 — Ordinanza del Tribunale di primo grado 15 settembre 1998, causa T-136/95, Industria del Frío Auxiliar Conservera/Commissione (Racc. pag. II-3301, punto 22).

esso può esaminare in qualsiasi momento, anche d'ufficio, rientrano quelle relative ai requisiti di ricevibilità dei ricorsi previste dall'art. 230, quarto comma, CE [21].

34. Per quanto riguarda la Corte di giustizia, ho accertato che, praticamente in tutte le quaranta cause sulle quali mi sono soffermato, compresi i ricorsi per inadempimento [22], l'eccezione di irricevibilità viene risolta prima di entrare nel merito, indipendentemente dalla causa di irricevibilità fatta valere, ossia: ricorso fuori termine [23], mancanza di legittimazione attiva [24], ricorso diretto contro un atto non figurante tra quelli impugnabili ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE [25], mancanza di interesse all'esercizio dell'azione [26], incompetenza della Corte di giustizia [27], mancanza del previo reclamo nelle cause di pubblico impiego [28], mancanza di un atto lesivo [29], o mancanza di legittimazione passiva [30]. In un caso poi, dopo aver esaminato la causa di irricevibilità, la Corte ha deciso che la valutazione del suo fondamento dovesse effettuarsi unitamente alle questioni di merito sollevate nella controversia [31].

Anche in tale gruppo di decisioni ha riscontrato che alcune di queste ultime si scostavano dalla regola generale. Nella causa Van Reenen/Commissione [32], la convenuta adduceva la tardività del ricorso e la Seconda Sezione della Corte di giustizia ha

21 — Sentenza del Tribunale di primo grado 24 ottobre 1997, causa T-239/94, EISA/Commissione (Racc. pag. II-1839, punto 26); ordinanze del Tribunale di primo grado 15 settembre 1998, causa T-100/94, Michailidis e a./Commissione (Racc. pag. II-3115, punto 49); 26 marzo 1999, causa T-114/96, Biscuiterie-confiserie LOR e Confiserie du Tech/Commissione (Racc. pag. II-913, punto 24); 8 luglio 1999, causa T-194/95, Area Cova e a./Consiglio (Racc. pag. II-2271, punto 22), e causa T-12/96, Area Cova/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2301, punto 21).

22 — Sentenze 16 settembre 1997, causa C-279/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4743); e 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia (Racc. pag. I-3851).

23 — Sentenze 12 febbraio 1960, causa 15/59, Société métallurgique de Knutange/Alta Autorità (Racc. pag. 9); 2 marzo 1967, cause riunite 25/65, 26/65, Simet e a./Alta Autorità (Racc. pag. 35); 13 luglio 1972, causa 79/71, Heinemann/Commissione (Racc. pag. 579); 5 aprile 1973, causa 11/72, Giordano/Commissione (Racc. pag. 417), e 22 settembre 1988, causa 159/86, Canters/Commissione (Racc. pag. 4859).

24 — Sentenze 1° luglio 1965, causa 106/63, Toepfer/Commissione (Racc. pag. 497); 13 maggio 1971, cause riunite da 41/70 a 44/70, International Fruit Company e a./Commissione (Racc. pag. 411); 29 marzo 1979, causa 113/77, NTN Toyo Bearing/Consiglio (Racc. pag. 1185); causa 118/77, ISO/Consiglio (Racc. pag. 1277); causa 119/77, Nippon Seiko/Consiglio (Racc. pag. 1303); causa 120/77, Koyo Seiko/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 1337); 20 marzo 1985, causa 264/82, Timex/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 849); 11 luglio 1985, cause riunite 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Salerno e a./Commissione e Consiglio (Racc. pag. 2523); 11 luglio 1990, cause riunite 305/86 e 160/87, Neotype Techmashexport/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-2945); cause riunite 320/86 e 188/87, Stanko France/Commissione e Consiglio (Racc. pag. I-3013); 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio (Racc. pag. I-1853); 4 giugno 1992, causa C-157/90, Infortec/Commissione (Racc. pag. I-3525), e 16 luglio 1992, causa C-65/90, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-4593).

25 — Sentenze 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 263); 28 novembre 1991, causa 213/88, Lussemburgo/Parlamento (Racc. pag. I-5643); 2 marzo 1994, causa C-316/91, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-625); 29 giugno 1995, causa C-135/93, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-1651), e 19 marzo 1996, causa C-25/94, Commissione/Consiglio (Racc. pag. I-1469).

26 — Sentenze 11 luglio 1974, cause riunite 177/73 e 5/74, Reinarz/Commissione (Racc. pag. 819); 10 luglio 1975, causa 4/74, Scuppa/Commissione (Racc. pag. 919), e 31 maggio 1988, causa 167/86, Rousseau/Corte dei conti (Racc. pag. 2705).

27 — Sentenze 15 dicembre 1977, causa 126/76, Dietz/Commissione (Racc. pag. 2431), e 15 gennaio 1987, cause riunite 271/83, 15/84, 36/84, 113/84, 158/84, 203/84, 13/85, Ainsworth/Commissione e Consiglio (Racc. pag. 167).

28 — Sentenze 3 luglio 1980, causa 6/79, Grassi/Consiglio (Racc. pag. 2141); 14 luglio 1988, causa 23/87, Aldinger e a./Parlamento (Racc. pag. 4395), e 10 marzo 1989, causa 126/87, Del Plato/Commissione (Racc. pag. 643).

29 — Sentenza 20 novembre 1980, causa 806/79, Gerin/Commissione (Racc. pag. 3515).

30 — Sentenza 24 giugno 1986, causa 267/82, Développement SA e Clemessy/Commissione (Racc. pag. 1907).

31 — Sentenza 20 marzo 1997, causa C-57/95, Francia/Commissione (Racc. pag. I-1627, punti 9 e 10). Questa era stata la proposta fatta al plenum della Corte dall'avvocato generale Tesauro nelle sue conclusioni.

32 — Sentenza 19 marzo 1975, causa 189/73 (Racc. pag. 445).

dichiarato che, risultando esso manifestamente infondato, non era necessario risolvere l'eccezione di irricevibilità [33]. Nella causa Giry/Commissione [34], la convenuta ha proposto, come causa di irricevibilità, la mancanza del reclamo amministrativo previo e la mancanza di interesse all'esercizio dell'azione. La stessa Sezione ha ritenuto, visto lo stretto legame tra tali cause e i motivi sostanziali fatti valere, che occorreva esaminare prima il merito. Essendo stato rigettato il ricorso, non è risultata necessaria una pronuncia sulle cause di irricevibilità proposte [35]. Nelle cause riunite da 193/82 a 198/82, Rosani e a./ Consiglio (sentenza 28 settembre 1983, Racc. pag. 2841) il convenuto faceva valere come causa di irricevibilità il mancato reclamo amministrativo previo e la mancata decisione di rigetto, esplicita o implicita. Questa volta la Terza Sezione dichiarava, senza ulteriori spiegazioni, che occorreva statuire sul merito del ricorso e decidere, in seguito, se fosse necessario pronunciarsi sulle eccezioni di irricevibilità [36]. Nella causa 64/82, Tradax/Commissione (sentenza 15 marzo 1984, Racc. pag. 1359), la convenuta ha sostenuto che il ricorso era irricevibile, tra l'altro perché era diretto contro un atto non impugnabile ai sensi dell'art. 230 CE. La Prima Sezione ha dichiarato, al punto 12 della sentenza, che, data l'interdipendenza tra la ricevibilità e il merito, occorreva procedere direttamente all'esame di quest'ultimo [37]. Infine, nella causa Bocos Viciano/Commissione [38] la convenuta ha sostenuto l'irricevibilità dell'impugnazione per difetto di forma in ordine alla presentazione della domanda e ha indicato fino a cinque omissioni. Nell'ordinanza, il presidente della Corte di giustizia ha dichiarato il ricorso manifestamente infondato ai sensi dell'art. 119 del regolamento di procedura, rilevando che non occorreva statuire sulle eccezioni di irricevibilità.

35. Nessuna delle decisioni citate, considerata isolatamente oppure nell'insieme, giustifica un'interpretazione dell'art. 92, n. 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia e dell'art. 113 del regolamento di procedura del Tribunale di primo grado nel senso che la possibilità di esaminare d'ufficio, in qualsiasi momento, le cause di irricevibilità della domanda per motivi di ordine pubblico, possa essere intesa come una facoltà dell'organo giurisdizionale. Al contrario, a mio parere, l'accento deve essere posto sul fatto che tale esame può essere svolto dal giudice d'ufficio e in qualsiasi momento, il che non significa che esso possa esimersi dal farlo. Di fatto, gli esempi nei quali la Corte di giustizia non ha esaminato in via preliminare un'eccezione di irricevibilità in una controversia sono, come si è visto, limitati e, inoltre, quattro corrispondono a decisioni pronunciate da sezioni composte da tre giudici, mentre il quinto è un'ordinanza del presidente che applica l'art. 119 del regolamento di procedura.

33 — È stato l'avvocato generale Mayras a suggerire alla Corte, nonostante che, indipendentemente da come i termini venissero calcolati, il ricorso fosse tardivo, di non soffermarsi, nell'interesse della buona amministrazione della giustizia - visto che, a suo parere, il ricorso risultava infondato — sull'eccezione di irricevibilità e di risolvere la controversia nel merito.

34 — Sentenza 27 ottobre 1977, cause riunite 126/75, 34/76 e 92/76 (Racc. pag. 1937).

35 — L'avvocato generale Capotorti, invece, le esamina ampiamente nelle sue conclusioni e propende per il loro rigetto.

36 — L'avvocato generale Verloren Van Themaat ha esaminato entrambe le eccezioni e ha concluso per il loro rigetto.

37 — Invece l'avvocato generale Gordon Slynn esamina, nelle sue conclusioni, le cause di irricevibilità sollevate dalla Commissione.

38 — Ordinanza citata supra, alla nota 11.

L'eccezione di irricevibilità nei casi esaminati non consisteva comunque nella mancanza di legittimazione del ricorrente, come avvenuto nella causa T-125/96, nella quale il Consiglio sosteneva che la domanda di annullamento delle imprese ricorrenti, proposta nei confronti di una direttiva, doveva essere dichiarata irricevibile.

36. Per le ragioni esposte ritengo che il Tribunale di primo grado abbia commesso un errore di diritto non avendo esaminato, prima di entrare nel merito della causa T-125/96, l'eccezione di irricevibilità per mancanza di legittimazione delle ricorrenti proposta dal Consiglio. L'impugnazione è pertanto fondata e la sentenza di primo grado deve essere annullata nei limiti in cui ha preso in esame detta eccezione e, in pratica, ha dichiarato ricevibile il ricorso di annullamento.

b) L'eccezione di irricevibilità dell'azione di risarcimento danni sollevata dinanzi al Tribunale di primo grado e la mancata pronuncia sulla quale ha dato luogo al ricorso in esame

37. Nel paragrafo 6 del suo atto di impugnazione, che rientra nella descrizione dei fatti, il Consiglio cita il punto 146 della sentenza impugnata, nel quale il Tribunale di primo grado ha dichiarato che non era necessario statuire sull'eccezione di irricevibilità del ricorso, in quanto la direttiva 96/22 non doveva essere dichiarata illegittima. Il Consiglio si limita ad osservare che quella è l'unica circostanza, nell'intera sentenza, in cui il Tribunale di primo grado fa riferimento a tale eccezione. Tuttavia, né nell'atto di impugnazione, né nella replica esso ha sviluppato tale supposto motivo di impugnazione. A quest'ultimo non viene prestata alcuna attenzione né da parte delle imprese altre parti del procedimento né da parte degli intervenienti, ad eccezione del Regno Unito che gli dedica l'intera comparsa di risposta.

38. Nel procedimento di primo grado, il Consiglio sosteneva l'irricevibilità del ricorso per risarcimento danni, vista la natura dell'atto impugnato e il fatto che i danni non erano stati individuati.

39. Nel presente procedimento, il Regno Unito chiede il rigetto del ricorso del Consiglio nei limiti in cui quest'ultimo ha fatto riferimento al punto 146 della sentenza. Esso ritiene che la natura particolare della direttiva non escluda che essa possa far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità. Pur essendo le autorità nazionali a trasporre la normativa nell'ordinamento interno e pur essendo la legge nazionale la fonte immediata del danno ai singoli, non si può escludere a priori che l'origine della responsabilità possa situarsi nell'atto comunitario. Per questo motivo esso non concorda con la posizione del Consiglio quando afferma che i singoli mancano di legittimazione se il preteso atto che può far sorgere la respon-

sabilità extracontrattuale è una direttiva; esso sostiene poi che, per sapere chi è tenuto al risarcimento occorre accertare, caso per caso, se il danno ha origine nell'azione dello Stato membro o in quella delle istituzioni comunitarie.

40. Supponendo che il Consiglio abbia impugnato la sentenza di primo grado anche per quanto riguarda il mancato esame dell'eccezione di irricevibilità dell'azione per responsabilità extracontrattuale, cosa di cui non sono per nulla sicuro data la tecnica utilizzata, descritta nel precedente paragrafo 36, la mia posizione è diversa da quella da me espressa riguardo alla mancata pronuncia sull'eccezione di irricevibilità per mancanza di legittimazione di un singolo a proporre un ricorso di annullamento.

41. Le ragioni sono molteplici. La prima è che, secondo una costante giurisprudenza, l'azione di cui agli artt. 235 CE e 288 CE è stata istituita come un mezzo 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, di modo che la dichiarazione di irricevibilità della domanda di annullamento non comporta automaticamente quella della domanda di risarcimento danni [39]. Le condizioni di ricevibilità delle due domande non sono pertanto le stesse.

La seconda ragione è che, a differenza di quanto avviene nel caso del ricorso di annullamento, la legittimazione all'esercizio dell'azione di risarcimento danni non è disciplinata espressamente. Dagli artt. 235 CE e 288 CE si deduce che è necessaria l'esistenza di un danno causato dalle istituzioni comunitarie o dai loro agenti nell'esercizio delle loro funzioni. Secondo la formulazione elaborata dalla Corte di giustizia il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, è subordinato alla sussistenza di un insieme di presupposti riguardanti l'illegittimità del comportamento contestato alle istituzioni comunitarie, la sussistenza del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento dell'istituzione e il danno lamentato. Se non sussiste uno di tali presupposti, il ricorso dev'essere respinto interamente, senza che sia necessario esaminare le altre condizioni da cui dipende la responsabilità extracontrattuale della Comunità [40].

Sempre secondo una giurisprudenza costante, gli atti normativi in cui si traducono scelte di politica economica fanno sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità solo in presenza di una violazione grave di una norma giuridica superiore che tutela i singoli. In un contesto normativo caratterizzato dall'esercizio di un ampio potere discrezionale, indispensabile per l'attuazione della politica agricola

39 — Sentenza 17 maggio 1990, causa C-87/89, Sonito e a./Commissione (Racc. pag. I-1981, punto 14), e ordinanza 21 giugno 1993, causa C-257/93, Van Parijs e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-3335, punto 14).

40 — Sentenze 15 settembre 1994, causa C-146/91, KYDEP/Consiglio e Commissione (Racc. pag. I-4199, punto 19), e 14 ottobre 1999, causa C-104/97 P, Atlanta/Comunità europea (Racc. pag. I-6983, punto 65).

comune, tale responsabilità può quindi sussistere solo se l'istituzione di cui trattasi ha disconosciuto, in modo palese e grave, i limiti che s'impongono all'esercizio dei suoi poteri [41].

42. A mio parere, alla luce di questa giurisprudenza, la ricevibilità di una domanda di risarcimento danni può essere subordinata solo all'osservanza dei requisiti formali stabiliti per l'atto introduttivo del ricorso dalle norme di procedura.

Per il resto, la competenza della Corte di giustizia a conoscere della causa a seconda che il danno subito abbia origine in un atto delle istituzioni comunitarie o in un atto delle autorità nazionali, l'esistenza del danno, l'illegittimità del comportamento dell'istituzione di cui trattasi o dei suoi dipendenti nell'esercizio delle loro funzioni, il nesso di causalità e, se del caso, la violazione manifesta e grave dei limiti imposti all'esercizio dei loro poteri da parte delle istituzioni, sono questioni il cui esame riguarda il merito della causa.

È chiaro poi che gli artt. 235 CE e 288 CE non limitano gli atti che, se ricorrono le altre condizioni, potrebbero dar luogo alla dichiarazione di responsabilità extracontrattuale a carico della Comunità.

43. Ritengo pertanto che il Tribunale di primo grado non abbia commesso un errore di diritto al punto 146 della sentenza impugnata allorché ha omesso di statuire sull'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio, affermando che la direttiva 96/22 non violava alcune elle regole di diritto invocate e che la domanda di risarcimento, essendo basata sull'asserita violazione di tali regole, doveva essere dichiarata infondata.

c) Sulla ricevibilità della domanda di annullamento

44. Ai sensi dell'art. 54, primo comma, seconda frase, dello Statuto, se annulla la decisione impugnata, la Corte di giustizia può statuire definitivamente sulla controversia qualora lo stato degli atti lo consenta. Ritengo che occorra applicare tale disposizione e pertanto procederò, di seguito, ad esaminare la ricevibilità della domanda di annullamento, proposta dalla BI Vetmedica e dalla Boehringer contro la direttiva 96/22, che ha formato oggetto della causa T-125/96.

41 — Sentenze 25 maggio 1978, cause riunite 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 1209, punto 6), e 30 maggio 1989, causa 20/88, Roquette frères/Commissione (Racc. pag. 1553, punto 23).

45. A sostegno dell'irricevibilità della domanda il Consiglio afferma che, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE le persone fisiche e giuridiche possono proporre un ricorso di annullamento solo contro le decisioni prese nei loro confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, le riguardano direttamente ed individualmente. Tali atti impugnabili si caratterizzano per il fatto di essere privi di portata generale e di carattere normativo, dato che, anche quando viene ammesso il ricorso contro un regolamento, ciò avviene perché si tratta, in realtà, di una decisione dissimulata. È necessario, per giunta, che i destinatari dell'atto o coloro che siano direttamente ed individualmente interessati da esso risultino pregiudicati sotto il profilo giuridico in base ad una situazione di fatto che si applica a loro e che li contraddistingue rispetto ad altri soggetti.

Le direttive, così come i regolamenti, sono invece atti normativi di portata generale, che si applicano in modo astratto a situazioni determinate oggettivamente. Tuttavia, a differenza dei regolamenti, per produrre effetti giuridici, le disposizioni delle direttive devono essere trasposte nell'ordinamento interno degli Stati membri, così come previsto dall'art. 249 CE, dato che sono le norme nazionali che riconoscono diritti e impongono obblighi ai singoli. La differenza fondamentale che distingue un regolamento da una direttiva è che il primo ha effetto diretto, mentre la seconda normalmente no, essendo necessario attendere la scadenza del termine concesso agli Stati membri per darle attuazione. Nel momento poi in cui è stato presentato il ricorso di annullamento in primo grado contro la direttiva 96/22 tale termine non era ancora scaduto.

La SKV, da parte sua, sostiene che, se venisse ammessa la possibilità da parte dei singoli di chiedere l'annullamento di una direttiva, l'interpretazione dell'art. 230 CE si estenderebbe fino ad oltrepassare i limiti consentiti dal sistema di tutela giurisdizionale previsto dal Trattato. Inoltre, le caratteristiche proprie delle direttive consentono la tutela giurisdizionale dei singoli in ciascuno Stato, una volta trasposte le loro disposizioni nell'ordinamento interno.

46. La BI Vetmedica e la Boehringer, che sostengono la ricevibilità del loro ricorso, asseriscono che la finalità dell'art. 230, quarto comma, CE consiste nel garantire la tutela giuridica dei singoli in tutti i casi in cui, senza essere destinatari di una decisione, essi siano direttamente ed individualmente interessati da un atto comunitario, qualunque sia la sua apparenza. Il fatto che un atto presenti carattere normativo non impedisce, di per sé, che i singoli possano impugnarlo, purché esso li riguardi. Pertanto, al momento di decidere se il ricorso da esse proposto nella causa T-125/96 fosse ricevibile, occorrerebbe esaminare se la direttiva 96/22, nonostante il suo carattere normativo, riguardasse direttamente ed individualmente le ricorrenti.

La FEDESA condivide tale opinione e chiede che la Corte di giustizia, nel caso in cui annulli la sentenza, rinvii la causa al Tribunale di primo grado poiché la decisione della questione se la BI Vetmedica e la Boehringer siano direttamente ed individualmente pregiudicate comporta complesse questioni di fatto.

47. Certo è che, come si è visto, l'art. 230, quarto comma, CE restringe la legittimazione attiva delle persone fisiche e giuridiche a richiedere l'annullamento di un atto comunitario. Come confermato recentemente dal Tribunale di primo grado, tale disposizione non prevede, per i privati, alcun ricorso diretto dinanzi al giudice comunitario contro le direttive [42].

Noto tuttavia che, quando un privato chiede l'annullamento di una direttiva, il ricorso viene dichiarato immediatamente irricevibile, ma il Tribunale di primo grado esamina se l'atto impugnato è una disposizione di carattere normativo di portata generale, e se riguarda direttamente ed individualmente i ricorrenti [43]. Allo stesso modo procede la Corte di giustizia [44].

48. Le ricorrenti in primo grado chiedevano l'annullamento parziale, in particolare degli artt. 1-4, della direttiva 96/22, le cui disposizioni avrebbero dovuto essere trasposte nell'ordinamento interno degli Stati membri entro il 1° luglio 1997. Tuttavia la domanda di annullamento di tali articoli era proposta solo nella misura in cui essi vietavano l'immissione sul mercato di medicinali veterinari contenenti sostanze β-agoniste ai fini della loro somministrazione a scopi terapeutici agli animali destinati al consumo umano.

Ora, nessuno di tali articoli contiene disposizioni specifiche che abbiano il carattere di decisione individuale dissimulata diretta alle imprese ricorrenti in primo grado. Essi formano parte di un atto normativo di portata generale che si rivolge, in modo generale ed astratto, ad un'ampia gamma di operatori economici dediti ad attività che sono in relazione con l'allevamento di bestiame destinato al consumo umano, ai quali, una volta adattati gli ordinamenti giuridici nazionali, saranno vietate, tra le altre, le seguenti attività: l'immissione sul mercato, la commercializzazione, la somministrazione ad animali e la detenzione di determinate sostanze ivi citate, nonché l'immissione sul mercato per il consumo umano di animali ai quali siano state somministrate tali sostanze. Nonostante tale divieto, l'art. 4 consente agli Stati membri di autorizzare la somministrazione a determinati animali, a fini terapeutici, di determinate sostanze tassativamente elen-

42 — Sentenza del Tribunale di primo grado 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 27).

43 — V., ad esempio, ordinanze 29 ottobre 1993, causa T-463/93, Guna/Consiglio (Racc. pag. II-1205); 20 ottobre 1994, causa T-99/94, Asocarne/Consiglio (Racc. pag. II-871), e le sentenze 17 giugno 1998, causa T-135/96, UEAPME/Consiglio (Racc. pag. II-2335), e Salamander e a./Parlamento e Consiglio, citata supra alla nota 42.

44 — V. ordinanze 7 dicembre 1988, causa 138/88, Flourez/Consiglio (Racc. pag. 6393), e causa 160/88, Fédération européenne de la santé animale e a./Consiglio (Racc. pag. 6399), e 23 novembre 1995, causa C-10/95, Asocarne/Consiglio (Racc. pag. I-4149), nonché sentenza 29 giugno 1993, causa C-298/89, Gibilterra/Consiglio (Racc. pag. I-3605).

cate. Inoltre, perché tali disposizioni siano applicabili agli Stati membri, esse devono essere trasposte nell'ordinamento interno mediante provvedimenti nazionali di attuazione.

49. Esiste una costante giurisprudenza ai sensi della quale la portata generale e, quindi, la natura normativa di un atto non è inficiata dalla possibilità di determinare con maggiore o minor precisione il numero o addirittura l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia certo che tale applicazione venga effettuata in forza di una situazione obiettiva di diritto o di fatto definita dall'atto in relazione allo scopo dello stesso [45].

50. Oltre a qualificare una direttiva come atto di portata generale [46], la Corte di giustizia ha anche affermato che, benché in linea di principio essa vincoli unicamente i propri destinatari, i quali sono gli Stati membri, la direttiva costituisce un modo di legislazione o di regolamentazione indiretta [47].

45 — Sentenze 11 luglio 1968, causa 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio (Racc. pag. 541); 16 aprile 1970, causa 64/69, Compagnie française commerciale et financière/Commissione (Racc. pag. 221, punto 11); 30 settembre 1982, causa 242/81, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3213, punto 7); 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Astéris e a./Commissione (Racc. pag. 2181, punto 13); ordinanza 13 luglio 1988, causa 160/88 R, Fédération européenne de la santé animale/Consiglio (Racc. pag. 4121, punto 29), e sentenza 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl/Commissione (Racc. pag. I-6061, punto 25).

46 — Sentenza 22 febbraio 1984, causa 70/83, Kloppenburg (Racc. pag. 1075, punto 11), e ordinanza Fédération européenne de la santé animale/Consiglio, citata supra alla nota 45 (punto 28).

47 — Sentenza Gibilterra/Consiglio, citata supra alla nota 44 (punto 16).

51. La BI Vetmedica e la Boehringer fanno valere, in sede di impugnazione, che tali disposizioni le riguardano individualmente essendo esse dirette nei confronti di un gruppo chiuso di imprese composto da quelle che dispongono delle autorizzazioni necessarie, fra cui le ricorrenti stesse, e che esiste un vincolo specifico tra tale gruppo chiuso di imprese e il contenuto della decisione. Inoltre, la direttiva 96/22 ha pregiudicato i diritti specifici della BI Vetmedica e della Boehringer, riconosciuti con le autorizzazioni, di fabbricare e commercializzare medicinali veterinari contenenti clenbuterol. L'effetto che la norma produce su tali imprese è tale da distinguerle da tutti gli altri produttori, essendo esse, per giunta, praticamente gli unici produttori dei medicinali vietati.

52. A partire dalla sentenza Plaumann/Commissione [48], la Corte di giustizia ha affermato che persone fisiche o giuridiche sono interessate individualmente da una decisione adottata nei confronti di uno Stato membro solo qualora la decisione le riguardi a causa di date qualità loro proprie o di una situazione di fatto che le caratterizzi rispetto a chiunque altro e quindi le identifichi in modo analogo al destinatario [49].

Come ho già rilevato nell'esaminare la natura della direttiva 96/22, si tratta di un

48 — Sentenza 15 luglio 1963, causa 25/62 (Racc. pag. 197).

49 — Sentenza 21 maggio 1987, causa 97/85,Deutsche Lebensmittelwerke/Commissione (Racc. pag. 2265, punto 10).

atto normativo di portata generale, che si rivolge, in modo generale ed astratto, ad un'ampia gamma di operatori economici dediti ad attività che sono in relazione con l'allevamento di bestiame destinato al consumo umano, gamma che va dalle imprese che commercializzano le sostanze ad effetto ormonale e tireostatico e le sostanze ß-agoniste, fino a quelle di allevamento, passando per quelle che commercializzano prodotti della carne, senza dimenticare i veterinari. Non può ritenersi quindi che al momento della sua adozione essa riguardasse un numero determinato di persone.

Tuttavia, anche se così fosse e dovesse ritenersi che essa si rivolga ad un gruppo chiuso di imprese identificabili al momento della sua adozione, trattandosi di una direttiva per la cui attuazione gli Stati membri disponevano di un termine di oltre un anno, nulla impediva che, prima della scadenza del termine, alcune imprese avessero cessato tali attività ed altre le avessero iniziate.

Di conseguenza, la direttiva 96/22 poteva riguardare le imprese ricorrenti in primo grado solo per la loro collocazione nel mercato e non in modo individuale.

53. La BI Vetmedica e la Boehringer sostengono inoltre che le disposizioni impugnate della direttiva 96/22 producono effetti diretti sulla loro situazione giuridica, dal momento che non lasciano alcun margine di discrezionalità agli Stati membri, i quali sono obbligati, puramente e semplicemente, a vietare qualsiasi utilizzazione dei prodotti di cui trattasi, con l'eccezione della loro applicazione per gli scopi terapeutici definiti, in maniera tassativa, nell'art. 4, n. 2.

Dalla giurisprudenza della Corte di giustizia risulta che occorre che il provvedimento comunitario contestato produca direttamente effetti sulla situazione giuridica di un singolo e non lasci alcun potere discrezionale ai destinatari del provvedimento stesso incaricati della sua applicazione, applicazione avente carattere automatico e derivante dalla sola normativa comunitaria senza intervento di altre norme intermedie [50]. Occorre considerare inoltre che una direttiva non può di per sé creare

50 — V., in tal senso, le sentenze International Fruit Company e a./Commissione, citata supra alla nota 24 (punti 23-29); 6 marzo 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, (Racc. pag. 777, punti 25 e 26); NTN Toyo Bearing Company e a./Consiglio, citata supra alla nota 24 (punti 11 e 12); ISO/Consiglio, citata supra alla nota 24 (punto 26); Nippon Seiko/Consiglio e Commissione, citata supra alla nota 24 (punto 14); Koyo Seiko/Consiglio e Commissione, citata supra alla nota 24 (punto 25); 29 marzo 1979, causa 121/77, Nachi Fujikoshi e a./Consiglio, (Racc. pag. 1363, punto 11); Salerno e a./Commissione e Consiglio, citata supra alla nota 24 (punto 31); 17 marzo 1987, causa 333/85, Mannesmann-Röhrenwerke/Consiglio (Racc. pag. 1381, punto 14); 14 gennaio 1988, causa 55/86, Arposol/Consiglio (Racc. pag. 13, punti 11-13); 26 aprile 1988, causa 207/86, Apesco/Commissione (Racc. pag. 2151, punto 12); 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione (Racc. pag. I-2477, punto 9), e 5 maggio 1998, causa C-404/96, Glencore Grain/Commissione (Racc. pag. I-2435, punto 41).

obblighi a carico di un privato e non può essere fatta valere in quanto tale nei confronti dello stesso [51]. Di conseguenza, una direttiva come quella impugnata, che costringe gli Stati membri a vietare la commercializzazione di determinate sostanze per la loro somministrazione ad animali destinati al consumo umano, per scopi diversi da quelli terapeutici, non può, di per sé, prima dell'adozione dei provvedimenti statali di trasposizione, incidere direttamente sulla situazione giuridica delle imprese ricorrenti, ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE. Infatti, la direttiva 96/22 lascia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella sua attuazione, dato che il divieto può essere accompagnato da un'autorizzazione a somministrare le sostanze a scopo terapeutico a determinati animali e in talune circostanze. Se viene consentita l'utilizzazione di dette sostanze in questi termini, esse dovranno soddisfare le condizioni imposte dall'art. 6, che si riferisce, a sua volta, ad altre due direttive. L'autorizzazione per tali usi dovrà essere accompagnata dall'istituzione di un registro in cui i veterinari responsabili indicheranno i trattamenti effettuati. Infine, il Consiglio si è riservato la possibilità di adottare le misure transitorie necessarie all'attuazione delle norme della direttiva impugnata.

La direttiva 96/22 non è quindi tale da produrre effetti sulla situazione giuridica delle imprese ricorrenti in primo grado.

54. Per i motivi indicati, ritengo che la domanda di annullamento proposta dalla BI Vetmedica e dalla Boehringer sia irricevibile.

III — Spese

55. Ai sensi dell'art. 122 del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è accolta e la controversia viene definitivamente decisa dalla Corte, quest'ultima statuisce sulle spese.

Non avendo il Consiglio chiesto la condanna alle spese, occorre condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese.

51 — Sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48); 8 ottobre 1987, causa 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Racc. pag. 3969, punto 9); 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325, punto 25), e 7 marzo 1996, causa C-192/94, El Corte Inglés (Racc. pag. I-1281, punto 15).

IV — Conclusione

56. Considerato quanto sopra esposto propongo alla Corte di giustizia di:

1) annullare la sentenza del Tribunale di primo grado 1° dicembre 1999, nei limiti in cui essa omette di statuire sull'eccezione di irricevibilità opposta dal Consiglio alla domanda di annullamento;

2) dichiarare irricevibile la domanda di annullamento proposta dalla Boehringer Ingelheim Vetmedica GmbH e dalla C.H. Boehringer Sohn Ltd Partnership;

3) per il resto, respingere il ricorso;

4) condannare ciascuna parte a sopportare le proprie spese.