ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
21 novembre 1996 *

Nella causa T-53/96,

Syndicat des producteurs de viande bovine de la coordination rurale, associazione di categoria di diritto francese, con sede in l'Isle Jourdain (Francia),

Syndicat des producteurs de lait de la coordination rurale, associazione di categoria di diritto francese, con sede in l'Isle Jourdain (Francia),

Philippe de Villiers, deputato al Parlamento europeo, residente in Aubretières (Francia),

rappresentati dall'avv. Alexandre Varaut, del foro di Parigi,

ricorrenti,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Gérard Berscheid, James Macdonald Flett e Ulrich Wölker, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

avente ad oggetto una domanda di risarcimento del danno, ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato CE,

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

composto dai signori R. García Valdecasas, presidente, J. Azizi e M. Jaeger, giudici,

cancelliere: H. Jung

ha emesso la seguente

Ordinanza

Fatti e procedimento

1 Il 27 marzo 1996, la Commissione ha adottato la decisione 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47; in prosieguo: la «Decisione»), che vieta, all'art. 1, «in attesa di un esame globale della situazione», le esportazioni dal Regno Unito negli altri Stati membri e nei paesi terzi:

— di bovini vivi e dei loro sperma ed embrioni;

— di carni della specie bovina macellate nel Regno Unito;

— di prodotti ottenuti da animali della specie bovina, macellati nel Regno Unito, che possono entrare nella catena alimentare umana o animale, nonché di prodotti destinati ad essere impiegati in medicina, di prodotti cosmetici e farmaceutici;

— di farine di carni e di ossa provenienti da mammiferi.

2 La Decisione si fonda sulla direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, relativa ai controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti di origine animale, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29), emendata, e in particolare sul suo art. 10, nonché sulla direttiva del Consiglio 11 dicembre 1989, 89/662/CEE, relativa ai controlli veterinari applicabili negli scambi intracomunitari, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 395, pag. 13), emendata, e in particolare sul suo art. 9. I citati articoli di queste due direttive conferiscono alla Commissione il potere, in presenza di casi di «zoonosi, malattie o fenomeni che possano comportare gravi rischi per gli animali o la salute umana», di adottare i provvedimenti necessari, secondo la procedura del comitato veterinario permanente. Queste stesse disposizioni fanno obbligo alla Commissione di seguire l'evoluzione della situazione e, secondo la stessa procedura, di modificare o abrogare, in funzione di detta evoluzione, le decisioni adottate.

3 Con ricorso depositato nella cancelleria del Tribunale il 16 aprile 1996 i ricorrenti, due associazioni di produttori francesi, e Philippe de Villiers, deputato al Parlamento europeo, hanno chiesto al Tribunale di dichiarare la responsabilità della Commissione, ai sensi dell'art. 215, secondo comma, del Trattato CE, per i danni derivanti dalla tardività delle misure adottate in relazione all'encefalopatia spongiforme bovina (in prosieguo: l'«ESB»).

4 Con separato atto, depositato il 17 luglio 1996 nella cancelleria del Tribunale, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, in base all'art. 114, n. 1, del regolamento di procedura. I ricorrenti hanno presentato le loro osservazioni il 6 settembre 1996.

5 Nel loro ricorso, i ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

— dichiarare la responsabilità della Commissione, in base all'art. 215 del Trattato;

— condannare la Comunità a pagare ai ricorrenti la somma di 1 franco simbolico a titolo di risarcimento del danno morale subito;

— designare un perito al fine di stabilire il pregiudizio subito dagli iscritti alle due associazioni ricorrenti.

6 La Commissione, nella sua eccezione di irricevibilità, conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile;

— condannare i ricorrenti alle spese.

Sulla ricevibilità del ricorso

Argomenti delle parti

7 Nella sua eccezione di irricevibilità, la Commissione ricorda che, ai sensi dell'art. 19 dello Statuto (CE) della Corte e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, l'istanza deve sempre indicare l'oggetto della contro-

versia ed un'esposizione sommaria dei motivi invocati. Essa sostiene che, nell'ambito di un ricorso per risarcimento del danno, l'atto introduttivo deve contenere gli elementi che permettano di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, i motivi per i quali egli ritiene sussistere un nesso di causalità tra il comportamento e il pregiudizio che egli afferma avere subito, nonché il carattere e la portata di quest'ultimo.

8 In relazione al pregiudizio lamentato, la Commissione sostiene che il ricorso non contiene alcun elemento che precisi la natura (profilo della salute pubblica e/o profilo del mercato, elementi costitutivi del pregiudizio allegato, sia in relazione al danno subito da ciascun ricorrente, sia in relazione a quello lamentato dagli iscritti alle due associazioni) e l'effettività del danno dedotto. Essa fa valere che la semplice affermazione dei ricorrenti, non precisata, secondo cui il pregiudizio da essi subito sarebbe identico a «quello subito da ciascun cittadino di uno Stato membro dell'Unione Europea» non può costituire un elemento che consenta di valutare l'entità del danno lamentato, né, tanto meno, la sua localizzazione nel tempo e, a fortiori, il suo eventuale concretamento.

9 Per quanto riguarda l'esistenza dell'allegata violazione, sufficientemente grave, di una superiore norma giuridica a tutela dei singoli, la Commissione fa valere che la semplice affermazione di una violazione del principio di proporzionalità e di un'erronea valutazione dei fatti da parte sua, senza ulteriori chiarimenti, è insufficiente. Essa ritiene che il semplice riferimento a una serie di atti inidonei e di omissioni nell'ambito del compito di sorveglianza del commercio tra Stati membri assegnatole non permette di valutare l'esistenza di tale violazione.

10 Infine, per quanto attiene al nesso di causalità, la Commissione sostiene che il ricorso non contiene alcuna indicazione al riguardo.

11 In relazione all'interesse legittimo delle associazioni ad agire per chiedere il risarcimento del danno subito dai loro iscritti, la Commissione fa valere che nel ricorso non è dimostrata, né, tanto meno, fatta valere, alcuna cessione di diritti, e che tale

cessione non è peraltro prevista dagli statuti delle due associazioni che sono stati allegati al ricorso (v. sentenza della Corte 4 ottobre 1979, causa 238/78, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 2955, punto 5, e sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 77).

12 La Commissione fa valere inoltre che l'azione dei ricorrenti è perlomeno parzialmente prescritta. Essa ricorda che, ai sensi dell'art. 43 dello statuto (CE) della Corte, l'azione per il risarcimento dei danni si prescrive in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine, ed espone che, poiché il ricorso non contiene alcuna indicazione relativa alla localizzazione e al concretamento del pregiudizio nel tempo, essa ha il dovere di far valere la prescrizione di tutti i fatti precedenti il 6 aprile 1991, vale a dire verificatisi prima di cinque anni a decorrere dal deposito del ricorso il 6 aprile 1996.

13 La Commissione sostiene, in conclusione, che tale completa mancanza di indicazioni degli elementi di fatto e di diritto alla base del ricorso viola il suo diritto di difesa, dal momento che le viene impedito di predisporre utilmente quest'ultima. Di conseguenza, essa chiede al Tribunale di dichiarare il ricorso irricevibile.

14 I ricorrenti fanno valere, in relazione all'illecito ascritto alla Commissione, che, tenuto conto delle informazioni sull'ESB a disposizione di questa, nonché delle azioni da questa promosse dal 1986, anno in cui venne scoperto il primo caso di ESB, ne risulta necessariamente l'insufficienza dei provvedimenti presi dalla Commissione fino al 27 marzo 1996, data di adozione della Decisione, che vieta le esportazioni dal Regno Unito negli altri Stati membri e nei paesi terzi di bovini e di prodotti derivati.

15 I ricorrenti considerano che, adottando così tardivamente le misure appropriate, la Commissione è venuta meno all'obbligo ad essa incombente di controllo e vigilanza degli scambi intracomunitari, particolarmente quando questi possono pregiudicare la salute e la vita dei consumatori, come risulta dagli artt. 129 e 129 A del Trattato CE. I ricorrenti sostengono che la Commissione non si è attenuta al

principio di proporzionalità, in quanto le misure adottate prima del 27 marzo 1996 non erano proporzionate al rischio che l'ESB rappresentava per la salute umana. Essi rilevano che, sebbene continui a mancare la certezza della trasmissione della malattia all'uomo, la Commissione ha adottato il 27 marzo 1996 misure di divieto assoluto. I ricorrenti ne deducono che la Commissione ha commesso, prima di adottare questi provvedimenti, un errore manifesto di valutazione in relazione ai rischi di trasmissione della malattia, poiché gli elementi che indicano l'esistenza di un rischio sono, a loro dire, sempre gli stessi.

16 Per quanto riguarda il pregiudizio che i ricorrenti affermano di avere subito, il ricorso è formulato nei seguenti termini:

«Il Syndicat des Producteurs de Viande Bovine de la Coordination Rurale, il Syndicat des Producteurs de Lait de la Coordination Rurale e il signor Philippe de Villiers hanno subito, al pari di qualsiasi altro cittadino dell'Unione Europea, un danno morale di cui chiedono la riparazione.

Inoltre, il Syndicat des Producteurs de Viande Bovine de la Coordination Rurale e il Syndicat des Producteurs de Lait de la Coordination Rurale sollecitano la nomina di un perito al fine di quantificare il danno subito da ciascuno dei loro iscritti».

17 In relazione al nesso di causalità tra il danno subito e il comportamento della Commissione, i ricorrenti sostengono che il danno subito è stato causato dall'inadempimento, da parte della Commissione, dell'obbligo di controllo e vigilanza degli scambi intracomunitari ad essa incombente, in particolare quando tali scambi possono pregiudicare la salute e la vita dei consumatori.

18 Nelle loro osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, i ricorrenti fanno valere, per quanto riguarda il danno, di aver chiesto al Tribunale di nominare un perito, non essendo detto danno altrimenti determinabile. Essi sostengono che, dopo la sentenza della Corte 28 marzo 1979, causa 90/78, Granaria/Consiglio e Commissione (Racc. pag. 1081, punti 5 e 6), un ricorso per risarcimento danni nel quale i ricorrenti si riservano di precisare ulteriormente la portata del pregiudizio non può, per questo solo fatto, essere dichiarato irricevibile.

Giudizio del Tribunale

19 Ai sensi dell'art. 114 del regolamento di procedura, il Tribunale, se una parte lo chiede, statuisce sull'irricevibilità senza impegnare la discussione nel merito, secondo le modalità previste ai nn. 3 e 4 dello stesso articolo. Nel caso di specie, il Tribunale ritiene che, poiché dall'esame degli atti risultano elementi sufficienti, non occorre aprire la fase orale.

20 Il Tribunale rileva che, ai sensi dell'art. 19 dello statuto (CE) della Corte e dell'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale, il ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti.

21 Secondo una costante giurisprudenza, tale indicazione dev'essere sufficientemente chiara e precisa per consentire al convenuto di preparare la propria difesa e al Tribunale di statuire sul ricorso, se del caso, senza basarsi su altre informazioni. Al fine di garantire la certezza del diritto e una buona amministrazione della giustizia, occorre, perché un ricorso sia ricevibile, che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali questo si fonda risultino, quantomeno sommariamente, ma in modo coerente e comprensibile, dal testo del ricorso stesso (v. sentenze della Corte 13 dicembre 1990, causa C-347/88, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-4747, punto 28, e 31 marzo 1992, causa C-52/90, Commissione/Danimarca, Racc. pag. I-2187, punti 17 e ss.; v. anche l'ordinanza del Tribunale 28 aprile 1993, causa T-85/92, De Hoe/Commissione, Racc. pag. II-523, punto 20, confermata dall'ordinanza della Corte 7 marzo 1994, causa C-338/93 P, De Hoe/Commissione, Racc. pag. I-819;

ordinanza del Tribunale 29 novembre 1993, causa T-56/92, Koelman/Commissione, Racc. pag. II-1267, punto 21; sentenza del Tribunale 18 settembre 1996, causa T-387/94, Asia Motor France/Commissione, Racc. pag. II-961, punto 106).

22 Sempre secondo una costante giurisprudenza, per essere conforme a tali requisiti, un ricorso inteso al risarcimento del danno causato da un'istituzione comunitaria deve contenere elementi che consentano di identificare il comportamento che il ricorrente addebita all'istituzione, le ragioni per le quali egli ritiene che esista un nesso di causalità tra il comportamento ed il danno che asserisce di aver subito nonché il carattere e l'entità di tale danno (sentenze del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punto 73; Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, citata, punto 75, e Asia Motor France e a./Commissione, citata, punto 107).

23 Ora, il Tribunale rileva che i ricorrenti non hanno fornito nel ricorso il benché minimo elemento in relazione alla natura del danno fatto valere, né in relazione al modo in cui il danno lamentato avrebbe la sua origine nel comportamento della Commissione che viene censurato.

24 Infatti, per quanto attiene, in primo luogo, al danno morale che le due associazioni ricorrenti nonché il signor Philippe de Villiers sostengono di avere subito, il ricorso non contiene alcuna precisazione quanto ai suoi elementi costitutivi e alla sua effettività. L'affermazione che essi sarebbero stati lesi «al pari di ogni cittadino di uno Stato membro» non è sufficiente ai fini dell'identificazione del pregiudizio che essi intendono far valere.

25 In secondo luogo, per quanto riguarda il pregiudizio materiale lamentato dagli iscritti ai due sindacati, il Tribunale rileva del pari che il ricorso non contiene alcun riferimento a tale danno. In particolare, i ricorrenti non indicano il carattere e la portata del detto pregiudizio.

26 Questa mancanza totale di indicazioni non può essere compensata dalla domanda dei due sindacati diretta alla designazione di un perito ai fini di «stabilire» l'entità del pregiudizio materiale subito dai loro iscritti. Infatti, il Tribunale rileva che, se la domanda dei ricorrenti dev'essere interpretata nel senso che sollecita la disposizione di una perizia, mezzo istruttorio previsto dall'art. 65, lett. d), del regolamento di procedura, essa dev'essere disattesa: infatti, lo scopo dei mezzi istruttori — vale a dire, apportare la prova dei fatti allegati — non potrebbe essere realizzato nel caso di specie, dal momento che manca completamente la presentazione dei fatti da provare in ordine all'esistenza del pregiudizio che si afferma subito. Il Tribunale rileva inoltre che la domanda dei ricorrenti va del pari disattesa, se interpretata nel senso che sollecita la disposizione di una misura di organizzazione del procedimento, ai sensi dell'art. 64, n. 2, lett. b) e c), del regolamento di procedura, poiché tali misure hanno lo scopo di determinare i punti sui quali le parti devono completare la loro argomentazione o che richiedono istruttoria, di precisare la portata delle conclusioni e dei motivi e argomenti delle parti e chiarire i punti tra esse controversi. Nel caso di specie, il Tribunale rileva che non si tratta di determinare i punti che richiedono istruttoria, né di precisare la portata delle conclusioni, bensì di determinare gli uni e le altre nella loro interezza. Del pari, non può effettuarsi alcun chiarimento di un punto controverso tra le parti, poiché la Commissione non è in grado di contestare il pregiudizio fatto valere dai ricorrenti, in mancanza di indicazione degli elementi essenziali che consentano di identificarne il carattere, l'entità e il nesso di causalità con l'allegato inadempimento dell'obbligo di controllo e di vigilanza.

27 I ricorrenti non possono invocare la citata sentenza Granaria/Consiglio e Commissione. A questo proposito, il Tribunale rileva che, in quella causa, la Corte ha dichiarato che un ricorso nel quale il ricorrente si limita ad affermare di aver subito un danno pecuniario a causa della normativa controversa, riservandosi di precisare ulteriormente l'entità dello stesso, non soddisfa, in via generale, le condizioni poste dal regolamento di procedura circa l'indicazione dell'oggetto della controversia e dei motivi dedotti. Tuttavia, le circostanze di fatto di tale causa, nella quale la Corte ha ritenuto, in via eccezionale, che l'incompletezza della domanda non implicasse necessariamente la sua irricevibilità, erano molto diverse da quelle della presente fattispecie. Si trattava, infatti, di un ricorso per risarcimento del danno proposto a seguito della sentenza della Corte 19 ottobre 1977, cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel e a. (Racc. pag. 1753), che aveva dichiarato l'illegittimità, per violazione del principio di uguaglianza tra i produttori interessati, dell'art. 5 del

regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1125, che modifica il regolamento n. 120/67/CEE, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 128, pag. 12), e che metteva fine alle restituzioni alla produzione di quellmehl. Pertanto, la Corte ha concluso che il problema del fondamento giuridico della responsabilità si prestava in modo particolare ad essere deciso separatamente e, per ragioni di economia procedurale, essa ha esaminato se sussistesse la responsabilità della Comunità, accertando che ciò non si era verificato nei confronti della Granaria. Inoltre, in quella causa, la natura del pregiudizio lamentato e il nesso di causalità con il regolamento dichiarato illegittimo potevano venire dedotti dalle circostanze del caso.

28 Per quanto riguarda l'interesse dei sindacati ad agire in nome dei loro iscritti, il Tribunale rileva che le associazioni ricorrenti non hanno identificato, nell'ambito del ricorso, i soggetti che affermano aver subito un pregiudizio, né hanno dimostrato, o tanto meno fatto valere nel ricorso, una cessione di diritti o un mandato in base ai quali esse potrebbero fondare il loro interesse ad agire in nome dei loro iscritti (v. sentenza Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, citata, punto 5, e sentenza Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, citata, punto 77). Il Tribunale considera che, date queste circostanze, i due sindacati non hanno provato l'esistenza di un interesse ad agire in nome dei loro iscritti.

29 Dal complesso delle considerazioni sin qui svolte emerge che, in primo luogo, il ricorso non soddisfa le condizioni minime poste dall'art. 19, primo comma, dello statuto (CE) della Corte e dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura del Tribunale affinché un ricorso possa considerarsi ricevibile, e, in secondo luogo, che i sindacati ricorrenti non hanno provato l'esistenza di un interesse ad agire. Si deve quindi accogliere l'eccezione di irricevibilità e dichiarare il ricorso irricevibile, senza che sia necessario accertare il sussistere degli altri elementi atti a fondare un'azione di risarcimento danni, né esaminare il merito degli altri argomenti svolti dai ricorrenti e dalla Commissione.

Sulle spese

30 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché i ricorrenti sono rimasti soccombenti, e la Commissione ne ha chiesto la condanna alle spese, essi vanno condannati in solido alle spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

così provvede:

1) Il ricorso è irricevibile.

2) I ricorrenti sono condannati in solido alle spese.

Lussemburgo, 21 novembre 1996.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

R. García-Valdecasas