Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NIILO JÄÄSKINEN
presentate il 18 ottobre 2012 [1]

Causa C-460/09 P

Inalca SpA - Industria Alimentari Carni,
Cremonini SpA
contro

Commissione europea

«Impugnazione — Responsabilità extracontrattuale dell'Unione — Termine di prescrizione — Dies a quo»

I – Introduzione

1. Con la loro impugnazione l'Inalca SpA - Industria Alimentari Carni (in prosieguo: l'«Inalca») e la Cremonini SpA (in prosieguo: la «Cremonini») chiedono l'annullamento dell'ordinanza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 4 settembre 2009, Inalca e Cremonini/Commissione, T-174/06 (in prosieguo: l'«ordinanza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto i loro ricorsi, intesi ad ottenere il risarcimento del danno da esse asseritamente subito a seguito della comunicazione da parte della Commissione delle Comunità europee alle autorità italiane, in data 6 luglio 1998, delle conclusioni di un'inchiesta che le chiamava in causa (in prosieguo: la «lettera della Commissione del 6 luglio 1998») [2].

2. È opportuno sottolineare che le ricorrenti, l'Inalca e la Cremonini, sostengono, senza essere contraddette sul punto dalla Commissione, di essere state scagionate da qualsiasi sospetto all'esito dei procedimenti nazionali avviati a seguito di detta lettera della Commissione. Di conseguenza, nel 2006, la Commissione ha chiuso la procedura di recupero della quale le ricorrenti erano oggetto in relazione agli elementi menzionati nella propria lettera del 6 luglio 1998.

3. Nell'ambito della presente causa la Corte è chiamata a pronunciarsi segnatamente sul termine di prescrizione applicabile all'azione per responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea, in particolare sui criteri che determinano il momento di inizio di tale termine nella specie.

II – I fatti e i procedimenti nazionali e comunitari

4. L'Inalca e la Cremonini appartengono ad un gruppo di società attivo nella produzione e distribuzione di prodotti destinati alla ristorazione e nella stessa ristorazione.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — Detta inchiesta è stata condotta dall'Unità di coordinamento della lotta antifrode (UCLAF) della Commissione allo scopo di verificare la legittimità di talune restituzioni all'esportazione di carne bovina destinata alla Giordania.

5. In seguito ad un'inchiesta condotta in Giordania nei mesi di febbraio e di marzo 1998 nell'ambito del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, la Commissione, con lettera del 6 luglio 1998, ha informato le autorità italiane che, su un totale di 37 978 tonnellate di carne bovina esportata al di fuori della Comunità europea senza alcuna dichiarazione doganale di immissione sul mercato giordano, 2 272 tonnellate provenivano dall'Italia. In detta lettera, la Commissione ha in particolare invitato le autorità italiane a cercare il nome dell'esportatore per avviare le procedure di recupero delle restituzioni e, se la colpevolezza fosse stata stabilita, le azioni penali.

6. Con lettere del 15 gennaio 1999, l'amministrazione italiana competente ha notificato all'Inalca e alla Cremonini decisioni di recupero delle restituzioni alle esportazioni controverse (in prosieguo: le «decisioni di recupero del 15 gennaio 1999») [3]. Le ricorrenti hanno proposto ricorsi amministrativi avverso tali decisioni, i quali sono stati respinti con decisioni datate 7 marzo 2000.

7. Il 16 febbraio 1999, le autorità italiane hanno comunicato all'autorità giudiziaria competente i risultati dell'inchiesta della Commissione, i quali hanno comportato l'apertura di un procedimento penale a carico dei rappresentati legali delle ricorrenti.

8. Il 30 novembre 1999, le ricorrenti hanno costituito due polizze fideiussorie al fine di ottenere la sospensione del procedimento di recupero delle somme da restituire.

9. La denuncia all'origine del procedimento penale è stata archiviata il 18 dicembre 2002. Con sentenza civile resa il 16 gennaio 2004, è stato accertato che le censure formulate avverso l'Inalca, a sostegno della decisione di recupero del 15 gennaio 1999, erano infondate e che l'Inalca non doveva la somma della quale veniva reclamato il rimborso. Con sentenza civile emessa il 27 aprile 2005, la Cremonini ha beneficiato di accertamenti analoghi.

10. Con lettere datate rispettivamente 22 e 23 marzo 2004, le autorità italiane hanno accolto la domanda dell'Inalca di revocare la decisione di recupero del 15 gennaio 1999 che la riguardava e la polizza fideiussoria costituita da tale società è stata svincolata. Del pari, con lettere datate rispettivamente 22 e 23 dicembre 2004, è stata accolta la domanda della Cremonini di revocare la decisione di recupero del 15 gennaio 1999 che la riguardava e la polizza fideiussoria costituita da tale società è stata svincolata.

11. Con lettera del 27 gennaio 2005, l'Inalca ha domandato alla Commissione di essere risarcita dei danni asseritamente subiti a seguito dell'inchiesta avviata dalla Commissione e delle conclusioni comunicate da quest'ultima alle autorità italiane. Con lettera del 15 aprile 2005 [4], la Commissione ha informato l'Inalca di non poter dar seguito a tale domanda di risarcimento, in quanto un eventuale diritto al risarcimento sarebbe stato in ogni caso prescritto in forza dell'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia.

3 — Dette decisioni menzionano l'articolo 8 del regolamento (CEE) n. 729/70 del Consiglio, del 21 aprile 1970, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), il cui paragrafo 1 così recita: «Gli Stati membri adottano, in conformità delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative nazionali, le misure necessarie per (...) accertare se le operazioni del Fondo siano reali e regolari, (...) prevenire e perseguire le irregolarità [e] recuperare le somme perse a seguito di irregolarità o di negligenze». Ai sensi del paragrafo 2 del medesimo articolo, gli Stati membri informano la Commissione delle misure adottate a tal fine e in particolare dello stato dei procedimenti amministrativi e giudiziari.

4 — Detta lettera è stata inviata dal direttore generale dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), succeduto all'UCLAF.

12. Con decisione n. 2006/678/CE, del 3 ottobre 2006[5] (in prosieguo: la «decisione della Commissione del 3 ottobre 2006»), la Commissione ha depennato dall'elenco delle comunicazioni previste agli articoli 3 e 5 del regolamento (CEE) n. 595/91 del Consiglio, del 4 marzo 1991, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento della politica agricola comune nonché all'instaurazione di un sistema d'informazione in questo settore e che abroga il regolamento (CEE) n. 283/72 (GU L 67, pag. 11), le irregolarità nelle restituzioni all'esportazione di carne bovina destinata alla Giordania notificate alla Repubblica italiana.

13. Con lettera del 9 marzo 2006, le ricorrenti hanno indirizzato alla Commissione una domanda di risarcimento dei danni subiti, valutati in un totale di EUR 2 861 000. La Commissione non ha dato alcun seguito a tale domanda.

III – Il ricorso dinanzi al Tribunale e l'ordinanza impugnata

14. Con atto depositato nella cancelleria del Tribunale il 27 giugno 2006, le ricorrenti hanno proposto un ricorso dinanzi al Tribunale chiedendo che fosse dichiarata la responsabilità extracontrattuale della Comunità e che la Commissione fosse condannata al risarcimento dei danni da loro asseritamente subiti, valutati in EUR 2 861 000, e al pagamento degli interessi compensativi connessi nonché degli eventuali interessi moratori.

15. Con atto separato del 18 settembre 2006, la Commissione ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'articolo 114, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, adducendo l'irricevibilità del ricorso in ragione della prescrizione di cui all'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia.

16. Quanto alla ricevibilità, il Tribunale ha rammentato, al punto 46 dell'ordinanza impugnata, che il termine di prescrizione dell'azione per responsabilità extracontrattuale della Comunità inizia a decorrere quando sono integrate tutte le condizioni cui è subordinato l'obbligo di risarcimento del danno e, in particolare, quando il danno da risarcire si è concretato. Al punto 47 dell'ordinanza impugnata, esso ha rammentato che, nei casi in cui la responsabilità della Comunità trova la sua origine in un atto normativo, il termine di prescrizione inizia a decorrere quando gli effetti dannosi di tale atto si sono prodotti. Esso ha precisato che nei contenziosi sorti, come nella specie, da atti individuali, tale termine inizia a decorrere soltanto a partire dal momento in cui il danno si è effettivamente concretizzato. Da ciò ha dedotto, al punto 49 dell'ordinanza impugnata, che la determinazione del momento preciso nel quale gli effetti dannosi lamentati si sono effettivamente prodotti nei confronti delle ricorrenti doveva essere effettuata esaminando, nell'ordine, i danni materiali e il danno morale di cui le ricorrenti chiedevano il risarcimento.

17. Per quanto riguarda il danno materiale, il Tribunale ha innanzi tutto constatato, al punto 51 dell'ordinanza impugnata, che il danno legato alla costituzione delle polizze fideiussorie presso una società assicurativa si era concretizzato in modo certo a partire dal 30 novembre 1999, data in cui le ricorrenti hanno concluso dette polizze, respingendo in tal modo l'argomento addotto dalle stesse, in base al quale gli effetti dannosi della lettera oggetto della controversia si sarebbero prodotti in modo certo solo al momento dell'adozione della decisione della Commissione del 3 ottobre 2006. Il Tribunale ha tuttavia precisato, ai punti 59 e 64 dell'ordinanza impugnata, che il danno rappresentato dalle spese di costituzione delle polizze fideiussorie aveva carattere continuativo e che il ricorso diretto al suo risarcimento era ricevibile in relazione ai contratti rinnovati successivamente al 27 giugno 2001.

5 — Decisione della Commissione relativa alle conseguenze finanziarie da applicare, nell'ambito della liquidazione delle spese finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione garanzia, in determinati casi di irregolarità commesse da alcuni operatori (GU L 278, pag. 24). V. punto 31 della medesima.

18. Quanto, poi, alle spese di assistenza e di consulenza legale, nonché alle spese relative al personale occasionate dalla gestione dei fascicoli, il Tribunale ha ritenuto, ai punti 71 e 73 dell'ordinanza impugnata, che i danni da esse costituiti avessero presentato carattere di istantaneità e che, di conseguenza, il ricorso per risarcimento che le riguardava fosse prescritto.

19. Infine, per quanto concerne la domanda di risarcimento del danno che le ricorrenti asseriscono di aver subito sotto forma di lucro cessante a causa della riduzione delle disponibilità finanziarie conseguente al pagamento dei premi per la costituzione delle polizze fideiussorie, delle spese di assistenza e di consulenza legale nonché delle spese relative al personale, il Tribunale ha statuito, al punto 74 dell'ordinanza impugnata, che la domanda delle ricorrenti mancava della precisione necessaria e doveva pertanto essere dichiarata irricevibile.

20. Per quanto riguarda il danno morale, il Tribunale ha statuito, al punto 77 dell'ordinanza impugnata, che il ricorso relativo a tale danno era prescritto, poiché il danno asserito si era concretizzato al momento dell'avvio di tali procedimenti, nel 1999 e nel 2000, ossia più di cinque anni prima della proposizione del ricorso. Esso ha respinto, al punto 78 dell'ordinanza impugnata, l'argomento delle ricorrenti secondo cui tale danno avrebbe presentato carattere continuativo fino alla pronuncia della sentenza del 27 aprile 2005 ed ha aggiunto, al punto 79 della medesima ordinanza, che - in ogni caso - le ricorrenti si limitavano ad invocare un pregiudizio alla loro reputazione commerciale senza fornire la minima indicazione al riguardo. Il Tribunale ne ha dedotto, al punto 81 dell'ordinanza impugnata, che il ricorso era ricevibile esclusivamente nei limiti in cui era inteso ad ottenere il risarcimento del danno derivante dal pagamento dei premi per la costituzione delle polizze fideiussorie a partire dal 27 giugno 2001.

21. Nel merito, dopo aver ricordato la consolidata giurisprudenza secondo la quale l'insorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità, ai sensi dell'articolo 288, secondo comma, CE, era subordinato alla sussistenza di una serie di condizioni, ossia l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra il comportamento fatto valere e il danno lamentato, il Tribunale ha precisato, al punto 85 dell'ordinanza impugnata, che, poiché uno dei tre presupposti per la responsabilità della Comunità non ricorreva, le domande di risarcimento dovevano essere respinte, senza bisogno di accertare la sussistenza degli altri due presupposti.

22. Al punto 90 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha dichiarato che, senza che si rendesse necessario pronunciarsi sulla questione dell'imputabilità alla Comunità del danno causato dalle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999, il danno derivante dalla costituzione delle polizze fideiussorie non era stato direttamente causato dalla lettera della Commissione del 6 luglio 1998.

23. Ciò considerato, il Tribunale ha deciso, al punto 94 dell'ordinanza impugnata, che il ricorso per risarcimento proposto dalle ricorrenti, nei limiti in cui era ricevibile, doveva essere respinto in quanto manifestamente infondato in diritto.

IV – L'impugnazione e l'impugnazione incidentale

24. Nella loro impugnazione, le ricorrenti chiedono alla Corte di voler annullare l'ordinanza impugnata, rinviare la causa dinanzi al Tribunale e condannare la Commissione alle spese del presente procedimento e di quello relativo alla causa T-174/06. Le ricorrenti elaborano sette motivi a sostegno della loro impugnazione.

25. Nella sua comparsa di risposta la Commissione replica ai sette motivi di impugnazione.

26. La Commissione propone inoltre un'impugnazione incidentale vertente su un errore di diritto e chiede, in particolare, che la Corte voglia annullare l'ordinanza impugnata nella parte in cui dichiara parzialmente ricevibile il ricorso di primo grado, porre indi fine alla causa dichiarando tale ricorso irricevibile in toto e, in ogni caso, condannare le ricorrenti alle spese dei due gradi di giudizio.

V – Analisi

27. Tenuto conto del suo carattere determinante, è opportuno esaminare in primo luogo l'impugnazione incidentale proposta dalla Commissione.

A – *Sull'impugnazione incidentale della Commissione*

1. Argomenti della Commissione

28. Con la sua impugnazione incidentale la Commissione chiede alla Corte di chiarire la propria giurisprudenza concernente la data di decorrenza del termine di prescrizione per le azioni di risarcimento del danno in casi diversi da quelli in cui la responsabilità trae origine da un atto normativo.

29. In via principale, la Commissione fa valere che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, ai punti 46 e 47 dell'ordinanza impugnata, che la data di decorrenza del termine di prescrizione nel caso di specie è quella in cui si sono prodotti gli effetti dannosi dell'atto. Essa ricorda che il regime istituito per il caso in cui la responsabilità dell'Unione tragga origine da un atto normativo è particolare. L'adattamento si spiegherebbe con la peculiarità del danno da atto normativo, che produce i suoi effetti nei confronti dei privati solo in un momento ulteriore, ma non si applicherebbe ad altre ipotesi in cui la responsabilità derivi, segnatamente, da atti o fatti materiali.

30. In subordine, la Commissione sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, al punto 47 dell'ordinanza impugnata, che l'azione di risarcimento ad esso deferita riguardava un contenzioso scaturito da atti individuali ai sensi della sentenza Holcim (Deutschland)/Commissione [6], benché non si trattasse di un atto individuale produttivo di effetti obbligatori nei confronti del suo destinatario.

31. In ulteriore subordine, la Commissione afferma che il Tribunale ha commesso un errore di diritto modificando arbitrariamente i criteri stabiliti da detta sentenza Holcim (Deutschland)/Commissione. La Commissione ritiene che, nella specie, il termine di prescrizione inizi a decorrere dalla data del fatto dannoso, ossia a partire dal 6 luglio 1998, data della lettera della Commissione, o altrimenti, al più tardi, dalla data in cui le ricorrenti sono venute a conoscenza di tale lettera, ossia tramite le decisioni di recupero del 15 gennaio 1999 [7].

32. Peraltro, qualora i danni invocati presentino carattere continuativo, la Commissione osserva che, nella prassi, l'azione per responsabilità potrebbe restare aperta, ai fini di un risarcimento anche parziale, per un periodo molto lungo, fino alla scadenza del quinto anno a partire dal momento in cui il ricorrente ha lamentato le ultime conseguenze dannose dell'atto censurato. Il termine di prescrizione non avrebbe più la funzione di ostacolare l'esercizio dell'azione, bensì unicamente di limitare l'importo del danno risarcibile al danno subito nei cinque anni che hanno preceduto l'introduzione del ricorso.

33. Le ricorrenti ritengono che l'impugnazione incidentale della Commissione debba essere respinta.

6 — Sentenza del 19 aprile 2007, Holcim (Deutschland)/Commissione (C-282/05 P, Racc. pag. I-2941, punto 29).

7 — Al punto 16 della comparsa di risposta e impugnazione incidentale, la Commissione scrive «15 luglio 1999». Mi sembra, tuttavia, che si tratti di un errore redazionale manifesto e che occorra leggere «15 gennaio 1999» come negli altri punti della memoria.

2. Analisi

34. Nell'ambito dell'impugnazione incidentale la Corte è chiamata a verificare se il Tribunale abbia correttamente fatto decorrere il termine di prescrizione a partire dal momento indicato nell'ordinanza impugnata.

35. Quanto al momento di inizio del termine di prescrizione, è opportuno rammentare che, in conformità dell'articolo 46 dello statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, «[l]e azioni contro l'Unione in materia di responsabilità extracontrattuale si prescrivono in cinque anni a decorrere dal momento in cui avviene il fatto che dà loro origine».

36. L'inizio del termine quinquennale di prescrizione è stato precisato dalla giurisprudenza in relazione a diverse fattispecie. Nei casi in cui la responsabilità dell'Unione trova la sua origine in un atto normativo, tale termine di prescrizione non potrebbe decorrere prima che gli effetti dannosi di tale atto si siano prodotti e, pertanto, prima che gli interessati abbiano subito un danno certo [8]. Nel caso di contenziosi sorti da atti individuali, il termine di prescrizione inizia a decorrere quando la decisione ha prodotto i suoi effetti nei riguardi delle persone cui essa si dirige [9]. Negli altri casi, detto termine di prescrizione non potrebbe iniziare a decorrere prima che sussistano tutte le condizioni alle quali è subordinato l'obbligo di risarcimento e, soprattutto, prima che si sia concretato il danno da risarcire [10].

37. Occorre procedere a due osservazioni, concernenti, l'una, le modalità di calcolo del termine di prescrizione e, l'altra, il momento esatto del suo inizio.

38. Anzitutto, quanto alle modalità di calcolo del termine di prescrizione, occorre osservare che, nell'ordinanza impugnata, il Tribunale parte dall'idea che la data decisiva per esaminare la questione se la domanda di risarcimento danni sia prescritta o meno sia definita in funzione della data di deposito del ricorso dinanzi ad esso. A seguire tale approccio, la data da prendere in considerazione è quella anteriore di cinque anni alla data di introduzione di detto ricorso. Poiché quest'ultimo è stato presentato il 27 giugno 2006, il Tribunale ha assunto la data del 27 giugno 2001 come momento di inizio del termine di prescrizione.

39. Ora, un approccio del genere, fondato su una «cronologia inversa», non è scevro da pericoli nella specie. È opportuno rammentare che l'articolo 46 dello statuto della Corte, definendo il momento di inizio del periodo di prescrizione in funzione della data in cui si verifica il fatto generatore del danno, prende in considerazione, al contrario, l'ordine cronologico normale [11].

40. Occorre pertanto identificare l'atto o l'evento imputabile ad un'istituzione dell'Unione idoneo a far decorrere il termine di prescrizione. Al riguardo, giova osservare quanto segue.

8 — V., in tal senso, sentenze del 13 novembre 1984, Birra Wührer e a./Consiglio e Commissione (256/80, 257/80, 265/80, 267/80, 5/81, 51/81 e 282/82, Racc. pag. 3693, punto 15), e del 17 luglio 2008, Commissione/Cantina sociale di Dolianova e a. (C-51/05 P, Racc. pag. I-5341, punto 54).

9 — V., in tal senso, sentenza Holcim (Deutschland)/Commissione, cit. (punto 30).

10 — V. ordinanze del Tribunale del 4 agosto 1999, Fratelli Murri/Commissione (T-106/98, Racc. pag. II-2553, punto 25), e del 14 settembre 2005, Ehcon/Commissione (T-140/04, Racc. pag. II-3287, punto 53), nonché sentenza del Tribunale del 28 settembre 2010, C-Content/Commissione (T-247/08, punto 53). Al contrario, la perdita quotidiana degli interessi correnti sul valore del danno non osta alla decorrenza della prescrizione. Infatti, essendo gli interessi calcolati sul valore del danno alla data in cui quest'ultimo si è concretato, essi mirano unicamente ad ottenere un risarcimento attualizzato e non vanno confusi con il fatto che ha dato luogo all'azione di risarcimento, ai sensi dell'articolo 46 dello statuto della Corte, e che costituisce il momento in cui il termine di prescrizione comincia a decorrere (v. ordinanza Fratelli Murri/Commissione, cit., punto 28).

11 — Occorre distinguere tale fattispecie da quella oggetto della sentenza del Tribunale dell'11 gennaio 2002, Biret International/Consiglio (T-174/00, Racc. pag. II-17, punto 41). In quest'ultima, infatti, gli effetti dannosi asseritamente causati alla ricorrente erano dovuti all'adozione e al mantenimento in vigore dell'embargo alle importazioni deciso dalla Comunità. In quel caso, il Tribunale aveva precisato che, quando il danno non si è prodotto istantaneamente, ma è maturato quotidianamente nell'arco di un determinato periodo, in ragione del mantenimento in vigore di un atto illegittimo, la prescrizione ex articolo 46 dello statuto della Corte si applica, in relazione alla data dell'atto interruttivo, al periodo che precede di oltre cinque anni questa data, senza ledere i diritti sorti durante i periodi successivi. Ebbene, non è questo il caso di specie.

41. La Commissione è dell'avviso che, nella specie, il termine di prescrizione inizi a decorrere dalla data dell'evento dannoso, ossia a partire dalla propria lettera del 6 luglio 1998, o quanto meno a partire dalla data in cui le ricorrenti sono venute a conoscenza di tale lettera, ossia quella delle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999.

42. Stando all'esposizione dei fatti accertati dal Tribunale, la data della lettera della Commissione del 6 luglio 1998 sembra corrispondere alla prima data in cui la Commissione si è attivata in tale causa.

43. L'effetto dannoso, supposto che vi sia stato, ben può essere collegato alla lettera della Commissione del 6 luglio 1998. Ora, non si tratta né di un atto normativo né di un atto individuale né, peraltro, di un atto impugnabile. La Corte ha già avuto occasione di analizzare questo tipo di documenti nella causa Nutral/Commissione [12]. Essa ha precisato che si tratta di una forma particolare di cooperazione fra la Commissione e uno Stato membro. È possibile qualificarla come una raccomandazione della Commissione ad uno Stato membro, la quale si traduce in obblighi concreti degli operatori economici interessati, individuati con l'adozione di una decisione nazionale.

44. Pertanto, anche se la lettera della Commissione del 6 luglio 1998 era certamente all'origine dei danni lamentati dalle ricorrenti, resta il fatto che, alla luce della sua natura e incompletezza, tale documento non era di per sé idoneo a far decorrere, nella specie, il termine di prescrizione. Detta lettera ha dovuto necessariamente essere concretizzata e specificata da altri provvedimenti, ossia, nella specie, dalle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999. Sono queste ultime, dunque, che hanno concretizzato il danno eventuale fissando l'obbligo di restituzione e individuando le ricorrenti. A partire dal ricevimento di tali decisioni, le ricorrenti erano pienamente informate della situazione e delle possibili conseguenze finanziarie. È solo con il mutamento della posizione giuridica delle ricorrenti nel diritto nazionale, a seguito del ricevimento delle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999, che l'effetto dannoso della lettera della Commissione del 6 luglio 1998 si è manifestato. Per questo motivo, nella specie, occorre assumere la data di ricevimento delle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999 come momento di inizio del termine di prescrizione per quanto riguarda l'assunzione di responsabilità dell'Unione.

45. Ciò detto, il termine di prescrizione, il quale è iniziato a decorrere nel gennaio 1999, è scaduto cinque anni più tardi, ossia nel gennaio 2004. L'obiettivo di tale termine consiste nel fissare a priori un periodo durante il quale può essere fatta valere la responsabilità dell'Unione. Chiunque intendesse impegnare la responsabilità dell'Unione in ragione della lettera della Commissione del 6 luglio 1998, alla quale sono seguite le decisioni di recupero del 15 gennaio 1999, adottate dalle autorità italiane, doveva agire nei cinque anni successivi al ricevimento delle suddette decisioni. Il solo mezzo efficace per interrompere il termine era quello di presentare un ricorso. L'articolo 340 TFUE, infatti, non osta ad un ricorso alla Corte inteso a far accertare in linea di principio la responsabilità dell'Unione per danni imminenti e prevedibili con sufficiente sicurezza, anche se la loro entità non è ancora esattamente determinabile [13].

46. Di conseguenza, il momento di inizio del termine di prescrizione deve essere fissato, nella specie, alla data in cui le ricorrenti sono venute a conoscenza delle rispettive decisioni di recupero del 15 gennaio 1999.

47. Ora, come ho già osservato, il termine di prescrizione di cinque anni, il quale è iniziato a decorrere nel gennaio 1999, al momento del ricevimento delle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999, è scaduto nel gennaio 2004. Di conseguenza, il ricorso introdotto il 27 giugno 2006 dinanzi al Tribunale deve essere considerato tardivo.

12 — Sentenza del 23 novembre 1995 (C-476/93 P, Racc. pag. I-4125, punto 30).

13 — V. sentenze della Corte del 2 giugno 1976, Kampffmeyer e a./CEE (da 56/74 a 60/74, Racc. pag. 711, punto 6), e del 14 gennaio 1987, Zuckerfabrik Bedburg e a./Consiglio e Commissione (281/84, Racc. pag. 49, punto 14), nonché ordinanza del Tribunale del 14 dicembre 2005, Arizona Chemical e a./Commissione (T-369/03, Racc. pag. II-5839, punto 106).

48. Occorre dunque accogliere l'impugnazione incidentale della Commissione, rigettandola per il resto, in quanto il Tribunale, da un lato, è incorso in un errore di diritto dichiarando, ai punti 46 e 47 dell'ordinanza impugnata, che, nella specie, il termine di prescrizione era iniziato a decorrere solo quando il danno, seguito alla lettera della Commissione del 6 luglio 1998, si era effettivamente realizzato e, dall'altro, ha qualificato il rinnovo annuale delle polizze fideiussorie come eventi dannosi distinti, idonei a prolungare il termine di prescrizione.

49. Ne consegue che il Tribunale, dichiarando il ricorso parzialmente ricevibile, al punto 75 dell'ordinanza impugnata, è parimenti incorso in un errore di diritto.

50. Alla luce di quanto sopra suggerisco dunque alla Corte:

— statuendo sull'impugnazione incidentale, di annullare l'ordinanza impugnata là dove dichiara parzialmente ricevibile il ricorso in primo grado, e

— di dichiarare irricevibile in toto il ricorso in primo grado.

B – *Sui primi sei motivi dell'impugnazione principale*

51. Con la loro impugnazione le ricorrenti fanno valere motivi concernenti, rispettivamente, una contraddittorietà della motivazione, una violazione della giurisprudenza comunitaria, una violazione dell'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale, un travisamento degli argomenti dedotti e un errore di diritto.

52. Poiché propongo alla Corte di accogliere l'impugnazione incidentale della Commissione e di dichiarare irricevibile in toto il ricorso in quanto tardivo, non è più necessario esaminare i primi sei motivi dell'impugnazione principale nella sentenza.

53. Di conseguenza, è solo a titolo sussidiario e per scrupolo di completezza che procederò ad esaminarli in questa sede. Peraltro, siccome il secondo, il terzo e il quarto motivo attengono al danno da lucro cessante e al danno morale, è opportuna la loro trattazione unitaria.

1. Sul primo motivo

54. Il primo motivo dell'impugnazione principale delle ricorrenti attiene a una contraddittorietà della motivazione e alla violazione della giurisprudenza comunitaria quanto alla distinzione tra il criterio processuale relativo all'inizio del termine di prescrizione e la verifica della sussistenza delle condizioni per la responsabilità.

55. Secondo le ricorrenti, il Tribunale ha ingiustamente omesso di tener conto, al punto 55 dell'ordinanza impugnata, della decisione della Commissione del 3 ottobre 2006. In effetti, fino al momento dell'adozione di tale decisione le ricorrenti si sarebbero trovate in una situazione di incertezza giuridica quanto alla sussistenza e all'ammontare del danno subito, il quale si sarebbe realizzato definitivamente solo nel 2006. Le ricorrenti fanno valere che il Tribunale avrebbe errato anche, al punto 55 dell'ordinanza impugnata, nel supporre una confusione fra il criterio processuale relativo all'inizio del termine di prescrizione e la verifica della sussistenza delle condizioni per la responsabilità.

56. Secondo le ricorrenti, il Tribunale avrebbe dovuto far riferimento alla data del 3 ottobre del 2006, data in cui la Commissione ha adottato la decisione conclusiva del procedimento.

57. Le ricorrenti sostengono dunque che il termine di prescrizione sarebbe iniziato a decorrere molto dopo il manifestarsi dei danni.

58. Ora, tale analisi deve essere respinta per più motivi.

59. Anzitutto, si evince dalle memorie delle stesse ricorrenti che queste ultime avrebbero subito danni ben prima della decisione della Commissione del 3 ottobre 2006. Esse menzionano, a titolo esemplificativo, la costituzione delle polizze fideiussorie, avvenuta nel 1999, la quale aveva comportato il pagamento dei premi alle date indicate in dette polizze. Al riguardo, non si potrebbe utilmente affermare che, nonostante l'esistenza, ammessa e non concessa, di un danno, il termine di prescrizione inizi a decorrere solo sette anni dopo, nel 2006. Di conseguenza, la data pertinente non può essere quella suggerita dalle ricorrenti.

60. Inoltre, il termine di prescrizione non decorre dal momento in cui l'atto che ha provocato il danno viene eliminato dall'ordinamento giuridico. È quanto ha rammentato la Corte nella sentenza Holcim (Deutschland)/Commissione [14], a proposito di una decisione annullata dal giudice dell'Unione, quando ha osservato che è indifferente, ai fini dell'inizio del decorso del termine di prescrizione, che l'illegittimità di un comportamento dell'Unione sia stata constatata con una decisione giudiziaria.

2. Sul secondo motivo

61. Le ricorrenti sostengono, quanto alla prescrizione delle domande concernenti le spese di assistenza e di consulenza legale e quelle relative al personale da loro sostenute, che la motivazione dell'ordinanza impugnata è manifestamente contraddittoria e che il Tribunale ha violato una giurisprudenza costante.

62. Questo motivo deve essere respinto. Il Tribunale ha correttamente affermato, al punto 71 dell'ordinanza impugnata, che il danno costituito dalle spese di assistenza e di consulenza legale, nonché dalle spese relative al personale occasionate alle ricorrenti presenta un carattere di istantaneità, deducendone la tardività del ricorso sul punto. Le ricorrenti confondono il termine applicabile alla presentazione del ricorso e l'occorrere del danno. Qualora la Corte condivida la mia analisi quanto al momento di inizio del termine di prescrizione, l'azione di risarcimento avrebbe dovuto essere presentata al più tardi nel gennaio 2004 anche in relazione ai danni summenzionati, ma così non è stato [15].

3. Sul terzo, sul quarto e sul quinto motivo

63. Il terzo, il quarto e il quinto motivo attengono al danno asseritamente subito sotto forma di lucro cessante e di danno morale.

64. Con il terzo motivo le ricorrenti fanno valere che il Tribunale, dichiarando irricevibile la domanda di risarcimento del danno subito dalle ricorrenti sotto forma di lucro cessante, ha travisato taluni argomenti e violato l'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del proprio regolamento di procedura.

65. Inoltre, a termini del quarto motivo, il Tribunale non avrebbe tenuto conto della giurisprudenza e sarebbe ricorso ad una motivazione manifestamente illogica in relazione alla prescrizione della domanda di risarcimento del danno morale.

14 — Cit. (punto 31).

15 — Anche supponendo che una tale domanda fosse stata ricevibile, ho forti esitazioni ad ammettere la possibilità di esigere dalla Commissione che sopporti le spese legali relative ai procedimenti nazionali, dal momento che l'assunzione di siffatte spese deve essere regolata nell'ambito del procedimento nazionale (v., al riguardo, sentenza del 16 luglio 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissione, C-481/07 P, punti 20-26).

66. Infine, con il quinto motivo, le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato l'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del proprio regolamento di procedura e la giurisprudenza elaborata in materia di danno morale e che la motivazione del Tribunale è manifestamente illogica, nella misura in cui quest'ultimo ha dichiarato irricevibile in ogni caso la domanda di risarcimento del danno morale.

67. Per quanto attiene, anzitutto, alla ricevibilità delle domande di risarcimento del lucro cessante e del danno morale lamentati, ancora una volta gli argomenti delle ricorrenti dovrebbero essere respinti. Ai punti 74 e 80 dell'ordinanza impugnata, il Tribunale ha rigettato dette domande a motivo della loro astrattezza. Difettando di precisione, esse non sarebbero conformi all'articolo 44, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura del Tribunale. Ora, è pacifico che, secondo la giurisprudenza, è necessario fornire prove sufficienti a sostegno delle domande di risarcimento del lucro cessante e del danno morale. Infatti, anche per tale genere di danni incombe ai ricorrenti l'onere di fornire la prova tanto della loro sussistenza quanto dei dati sui quali fondare la valutazione [16].

68. Peraltro, per quanto attiene al carattere asseritamente continuativo del danno morale invocato, giustamente il Tribunale, ai punti 77 e 78 dell'ordinanza impugnata, lo ha negato.

4. Sul sesto motivo

69. Con il sesto motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale è incorso in un errore di diritto in merito alla condizione del nesso causale, concludendo nel senso dell'assenza di un nesso di causalità tra il comportamento contestato alla Commissione e il danno lamentato, per quanto riguarda la domanda di risarcimento del danno risultante dal pagamento dei premi collegati alla costituzione delle polizze fideiussorie, nei limiti in cui la relativa domanda di risarcimento è stata dichiarata ricevibile.

70. La Commissione, dal canto suo, considera questo motivo in ogni caso manifestamente infondato in diritto.

71. Al riguardo, occorre osservare che il presente motivo concerne l'unica parte del ricorso dichiarata ricevibile dal Tribunale. Tuttavia, qualora la Corte segua la mia analisi relativa al momento di inizio del termine di prescrizione, l'ordinanza impugnata dovrà in ogni caso essere annullata anche su questo punto sulla base dell'impugnazione incidentale presentata dalla Commissione.

72. Ad ogni buon conto osservo, per quanto attiene al nesso causale, che giustamente il Tribunale, al punto 92 dell'ordinanza impugnata, ha affermato, per analogia con la succitata sentenza Holcim (Deutschland)/Commissione, che la scelta di costituire una polizza fideiussoria era stata lasciata alla libera discrezionalità delle ricorrenti e non rivestiva alcuna obbligatorietà derivante dall'adozione delle decisioni di recupero del 15 gennaio 1999. Infatti, se le ricorrenti avessero optato per il rimborso immediato delle sovvenzioni all'esportazione, esse non avrebbero dovuto pagare alcunché per la costituzione di dette polizze. E, come rilevato dalla Commissione in udienza, in tale ipotesi, le somme in questione sarebbero state restituite alle ricorrenti con gli interessi. Di conseguenza, il sesto motivo sembra manifestamente privo di fondamento, cosicché suggerisco di respingere anch'esso.

73. Ne consegue che nessuno dei sei motivi menzionati al paragrafo 51 delle presenti conclusioni è fondato. Occorre pertanto, in ogni caso, respingerli come infondati.

16 — V. sentenza SELEX Sistemi Integrati/Commissione, cit. (punto 37). Cionondimeno, è vero che, in talune cause concernenti il personale delle istituzioni dell'Unione, il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea hanno accolto domande del genere senza tuttavia precisare sempre nel dettaglio i criteri presi in considerazione per effettuare il calcolo.

C – Sul settimo motivo

74. Con il loro ultimo motivo le ricorrenti chiedono alla Corte di annullare l'ordinanza impugnata per violazione del principio della durata ragionevole del procedimento.

75. A titolo principale, le ricorrenti fanno valere che, avuto riguardo alle origini sostanziali e processuali del caso di specie, non è applicabile la giurisprudenza della Corte la quale, nei casi di durata eccessiva del procedimento davanti al Tribunale, subordina la possibilità di ottenere l'annullamento della decisione del Tribunale alla condizione che sia dimostrato che la durata eccessiva del procedimento abbia inciso sulla soluzione della controversia, ferma restando la possibilità di ottenere il risarcimento del danno causato dalla durata eccessiva del procedimento in conformità degli articoli 235 CE e 288 CE.

76. In subordine, le ricorrenti affermano che, in ogni caso, la durata eccessiva del procedimento ha inciso sull'esito finale della causa.

77. La Commissione si oppone a tutti questi argomenti invocandone l'irricevibilità.

78. Osservo che il motivo concernente il superamento di una durata ragionevole del giudizio per quanto attiene al procedimento dinanzi al Tribunale non è stato dedotto davanti a quest'ultimo [17]. Effettivamente, le ricorrenti non hanno neanche avuto l'occasione di farlo valere dinanzi al Tribunale, in quanto quest'ultimo ha statuito con ordinanza senza fissare un'udienza.

79. Occorre rammentare che, sebbene il mancato rispetto, da parte del Tribunale, di una durata ragionevole del procedimento possa dar luogo, ove accertato, ad una domanda di risarcimento mediante un ricorso presentato dall'interessato contro l'Unione sulla base del combinato disposto degli articoli 268 TFUE e 340, secondo comma, TFUE, l'articolo 113, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte dispone che, nell'ambito di un'impugnazione, le conclusioni del ricorrente debbono avere per oggetto l'annullamento, totale o parziale, della sentenza del Tribunale e, se del caso, l'accoglimento, totale o parziale, delle conclusioni presentate in primo grado [18]. Ora, ciò non si verifica nella fattispecie in esame.

80. Nondimeno, la circostanza che l'inosservanza di una durata ragionevole del procedimento abbia inciso sulla soluzione della controversia dinanzi al Tribunale può essere invocata a sostegno di un motivo di annullamento nell'ambito di un'impugnazione. Ora, nella specie, in mancanza di qualsivoglia indizio che la durata del procedimento abbia influito sulla soluzione della controversia, il motivo secondo cui la durata del procedimento dinanzi al Tribunale avrebbe superato i limiti della ragionevolezza non può condurre all'annullamento dell'ordinanza pronunciata da quest'ultimo e deve, pertanto, essere dichiarato irricevibile [19].

81. Ciò considerato, la domanda di annullamento presentata dalle ricorrenti con il settimo motivo nell'ambito della presente impugnazione deve essere dichiarata irricevibile.

17 — V., al riguardo, sentenza del 16 luglio 2009, Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Commissione (C-385/07 P, Racc. pag. I-6155, punto 195).

18 — Sentenza del 9 settembre 2008, FIAMM e a./Consiglio e Commissione (C-120/06 P e C-121/06 P, Racc. pag. I-6513, punto 205).

19 — Sentenza FIAMM e a./Consiglio e Commissione, cit. (punti 203 e 211).

VI – Conclusione

82. In conclusione, suggerisco alla Corte di dichiarare quanto segue:

1) L'ordinanza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 4 settembre 2009, Inalca e Cremonini/Commissione, T-174/06, è annullata nella parte in cui essa, al punto 75, dichiara ricevibile il ricorso per quanto concerne le domande di risarcimento del danno materiale costituito dalle perdite causate dal pagamento dei premi delle polizze fideiussorie dovuti a partire dal 27 giugno 2001.

2) L'impugnazione principale è respinta e l'impugnazione incidentale è respinta per il resto.

3) Il ricorso presentato dinanzi al Tribunale di primo grado delle Comunità europee dall'Inalca SpA – Industria Alimentari Carni e dalla Cremonini SpA nella causa T-174/06 è respinto in toto in quanto irricevibile.

4) L'Inalca SpA – Industria Alimentari Carni e la Cremonini SpA sono condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea, sia in primo grado che in occasione della presente impugnazione.