

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)

13 dicembre 1995 \*

Nelle cause riunite T-481/93 e T-484/93,

**Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens**, associazione di diritto olandese, con sede in Roosendaal (Paesi Bassi), nonché le persone fisiche e giuridiche aderenti a tale associazione i cui nomi figurano nell'elenco allegato alla presente sentenza,

e

**Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee**, associazione di diritto olandese, con sede in Roosendaal (Paesi Bassi), nonché le persone fisiche e giuridiche aderenti a tale associazione i cui nomi figurano nell'elenco allegato alla presente sentenza,

con l'avv. Inne Cath, del foro dell'Aia, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Lambert Dupong, 14, rue des Bains,

ricorrenti,

\* Lingua processuale: l'olandese.

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dal signor Thomas van Rijn, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dall'avv. Tom Ottervanger, del foro di Rotterdam, e dall'avv. Harold Nyssens, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto, da una parte, l'annullamento delle decisioni della Commissione 93/128/CEE e 93/177/CEE in data, rispettivamente, 26 febbraio e 26 marzo 1993, recanti misure protettive contro la malattia vescicolosa dei suini nei Paesi Bassi e in Italia (GU L 50, pag. 29, e GU L 74, pag. 88) e, dall'altra, il riconoscimento di un risarcimento danni,

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

composto dai signori C. P. Briët, facente funzione di presidente, C. W. Bellamy e J. Azizi, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale dell'11 luglio 1995,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Contesto

1 La presente controversia si colloca nel contesto della lotta contro la diffusione della malattia vescicolosa dei suini negli Stati membri. Benché tale malattia non sia pericolosa per gli animali, essa è combattuta vigorosamente nella Comunità a causa della sua somiglianza, dal punto di vista clinico, con l'afta epizootica, una malattia molto contagiosa che provoca, il più delle volte, la morte degli animali colpiti.

### Contesto normativo

2 La direttiva del Consiglio 26 giugno 1990, 90/425/CEE, istituisce un sistema di controlli veterinari e zootecnici applicabili negli scambi intracomunitari di taluni animali vivi e prodotti, nella prospettiva della realizzazione del mercato interno (GU L 224, pag. 29; in prosieguo: la «direttiva 90/425»). La direttiva 90/425 riguarda, tra l'altro, i suini vivi.

3 La direttiva 90/425 prevede la soppressione dei controlli veterinari effettuati alle frontiere interne della Comunità sostituendoli, da un lato, con controlli effettuati nello Stato membro di spedizione e, dall'altro, con controlli a campione e non discriminatori effettuati nello Stato membro di destinazione.

4 Gli artt. 8 e 9 della direttiva 90/425 riguardano misure che gli Stati membri di destinazione e di spedizione sono tenuti a prendere se, in occasione di un controllo nel luogo di destinazione della spedizione o durante il trasporto, le competenti autorità di uno Stato membro constatano la presenza di agenti generatori di una malattia come la malattia vescicolosa dei suini.

5 L'art. 10 della direttiva 90/425 riguarda le misure di prevenzione e i provvedimenti cautelari che possono essere presi in un caso simile. I nn. 3 e 4 di tale articolo assumono una particolare importanza per la presente controversia. L'art. 10, n. 3, recita:

«Qualora non sia stata informata delle misure prese oppure le consideri insufficienti, la Commissione può, in collaborazione con lo Stato membro interessato e in attesa della riunione del comitato veterinario permanente, adottare provvedimenti cautelari nei confronti degli animali (...) provenienti dalla regione colpita dall'epizoozia o da una data azienda, un dato centro o un dato organismo. Tali provvedimenti sono sottoposti senza indugio al comitato veterinario permanente per essere confermati, modificati o invalidati secondo la procedura prevista all'articolo 17».

6 L'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 recita:

«In tutti i casi, la Commissione procede senza indugio ad un esame della situazione in sede di comitato veterinario permanente. Essa adotta, secondo la procedura prevista all'articolo 17, le misure necessarie per gli animali (...) di cui all'articolo 1 (...). La Commissione segue l'evoluzione della situazione e, secondo la stessa procedura, modifica o abroga, in funzione di detta evoluzione, le decisioni adottate».

7 L'art. 2 della direttiva 90/425 precisa che occorre intendere per «azienda» il complesso agricolo nel quale gli animali sono tenuti o allevati abitualmente, e per «centro o organismo» qualsiasi azienda che effettui la produzione, lo stoccaggio, il trattamento o la manipolazione dei prodotti derivati da animali considerati dalla direttiva.

## Fatti

8 Il 19 febbraio 1993, le autorità italiane hanno trasmesso, per telecopiatrice, alla Commissione e all'ambasciata dei Paesi Bassi a Roma una lettera nella quale si comunicava che l'Istituto di zooprofilassi di Brescia aveva isolato il virus della malattia vescicolosa dei suini su dieci campioni di milze e di reni di suini vivi spediti il 22 gennaio 1993 da Oirschot (Paesi Bassi) in Italia. Nella lettera, le autorità italiane hanno precisato che tale informazione era trasmessa «per facilitare un'indagine epidemiologica nell'azienda di provenienza della partita in questione».

9 In seguito alla spedizione di tale lettera, i servizi della Commissione hanno convocato le autorità veterinarie italiane e olandesi ad una riunione che doveva tenersi il 26 febbraio 1993 a Bruxelles. Poiché le autorità italiane non hanno dato seguito a tale convocazione, solo le autorità olandesi sono state informate in tale occasione del fatto che la Commissione intendeva emanare, il giorno stesso, una decisione che vietava le esportazioni dei suini vivi provenienti dai Paesi Bassi e dall'Italia. Le autorità olandesi hanno fatto sapere che esse erano in disaccordo con la progettata decisione.

10 La sera stessa del 26 febbraio 1993, la Commissione ha emanato la decisione 93/128/CEE, recante misure protettive contro la malattia vescicolosa dei suini nei Paesi Bassi e in Italia (GU L 50, pag. 29; in prosieguo: la «decisione 93/128»).

- 11 Risulta dal secondo 'visto' della decisione 93/128 che quest'ultima è basata sull'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425. Nei 'considerando', è segnalato, fra l'altro, che, nel corso del 1992, sono insorti focolai della malattia vescicolosa dei suini nei Paesi Bassi e in Italia; che il virus della malattia è stato isolato e che anticorpi di questo virus sono stati individuati in suini spediti dai Paesi Bassi in Italia; che la malattia ha carattere endemico in Italia dal 1991, che la Commissione ha inviato missioni nei Paesi Bassi e in Italia per esaminare la situazione; e che i suini originari dei Paesi Bassi e dell'Italia rischiano di mettere in pericolo allevamenti di altri Stati membri con scambi di suini vivi.
- 12 Nel dispositivo della decisione 93/128 si prevede, all'art. 1, che sia i Paesi Bassi sia l'Italia «non spediscono suini vivi dal proprio territorio in altri Stati membri». L'art. 2 dispone che «gli Stati membri modificano le misure applicate agli scambi in modo da renderle conformi alla presente decisione». L'art. 3 precisa che «la presente decisione si applica sino al 1° aprile 1993». Secondo l'art. 4, infine, «gli Stati membri sono destinatari della presente decisione».
- 13 Il 3 marzo 1993, l'avvocato della Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens (associazione degli esportatori di suini vivi, in prosieguo: la «VELV») ha inviato alla Commissione una lettera nella quale contestava la legittimità della decisione 93/128 e asseriva che l'istituzione sarebbe stata considerata responsabile dei danni che ne fossero risultati.
- 14 Il comitato veterinario permanente si è riunito il 4 marzo 1993. Secondo quanto riferisce la Commissione, i rappresentanti di otto Stati membri si sono dichiarati d'accordo, in occasione di tale riunione, con la misura adottata dalla Commissione.
- 15 Il 9 marzo 1993, l'avvocato della VELV ha inviato alla Commissione una seconda lettera nella quale ha affermato, tra l'altro, che la decisione 93/128 era un provvedimento sproporzionato poiché era possibile, a suo avviso, ottenere lo stesso risultato tramite provvedimenti meno restrittivi, come controlli all'esportazione.

- 16 Il 10 e l'11 marzo 1993, il 16 e il 17 marzo 1993 nonché il 22 marzo 1993, il comitato veterinario permanente si è di nuovo riunito per discutere progetti di provvedimenti proposti dalla Commissione per sostituire i divieti d'esportazione. In occasione della riunione del 22 marzo 1993, il comitato ha emesso parere favorevole su tre progetti di decisione.
- 17 La Commissione ha emanato le tre decisioni il 26 marzo 1993. Si tratta della decisione 93/177/CEE, che istituisce misure protettive contro la malattia vescicolosa dei suini nei Paesi Bassi e in Italia (GU L 74, pag. 88; in prosieguo: la «decisione 93/177»), della decisione 93/178/CEE, che istituisce misure protettive contro la malattia vescicolosa dei suini (GU L 74, pag. 91), e della decisione 93/179/CEE, che abroga la decisione 93/128/CEE (GU L 74, pag. 93; in prosieguo: la «decisione 93/179»).
- 18 La decisione 93/177, che è diretta agli Stati membri, stabilisce un certo numero di requisiti da soddisfare in occasione del trasporto di suini vivi dall'Italia e dai Paesi Bassi in altri Stati membri, nonché criteri da osservare per i punti di raduno. Nel secondo visto della decisione si fa menzione, nella versione in lingua olandese, del fatto che essa è basata sull'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425, mentre nelle altre versioni linguistiche nello stesso visto si afferma che la decisione è basata sull'art. 10, n. 4, della direttiva.
- 19 Con decisione 30 aprile 1993, 93/423/CEE, che modifica la decisione 93/177 (GU L 110, pag. 41; in prosieguo: la «decisione 93/243»), la Commissione ha deciso che determinate misure della decisione 93/177 non si applicavano più con effetto immediato, mentre altre misure della decisione 93/177 non si sarebbero più applicate dal 6 maggio 1993.

## Il procedimento

- 20 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 10 maggio 1993, i ricorrenti, cioè la VELV e la Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee (lega olandese delle aziende che commerciano in bestiame vivo, in prosieguo: la «NBWLV») nonché le persone fisiche e giuridiche aderenti a tali associazioni i cui nomi figurano nell'elenco allegato alla presente sentenza, hanno proposto una domanda d'annullamento della decisione 93/128 ai sensi dell'art. 173 del Trattato nonché una domanda di risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato per ottenere il risarcimento dei pretesi danni da essi subiti a causa di tale decisione.
- 21 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 1° giugno 1993, i ricorrenti hanno proposto una domanda d'annullamento della decisione 93/177 ai sensi dell'art. 173 del Trattato, nonché una domanda di risarcimento danni ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato per ottenere il risarcimento dei pretesi danni da essi subiti a causa di tale decisione.
- 22 Con ordinanza 27 settembre 1993, la Corte ha rinviato le causa dinanzi al Tribunale, in applicazione dell'art. 4 della decisione del Consiglio 8 giugno 1993, 93/350/Euratom, CECA, CEE, recante modifica della decisione 88/591/CECA, CEE, Euratom, che istituisce un Tribunale di primo grado delle Comunità europee (GU L 144, pag. 21). La cancelleria del Tribunale ha attribuito alle cause, rispettivamente, i numeri T-481/93 e T-484/93.
- 23 Con ordinanza 29 maggio 1995, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso, ai sensi dell'art. 50 del regolamento di procedura, di riunire le due cause ai fini della fase orale e della sentenza.



- 24 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. L'udienza pubblica, nel corso della quale le parti hanno svolto le loro difese orali e hanno risposto ai quesiti orali del Tribunale, si è tenuta l'11 luglio 1995.

### Conclusioni delle parti

- 25 Nella causa T-481/93, i ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso ricevibile;
- nei limiti in cui il ricorso sia ricevibile, dichiarare nulla, in tutto o in parte, la decisione 93/128;
- condannare la Commissione a corrispondere loro un indennizzo che risarcisca integralmente tutti i danni da essi subiti o ancora da subire in seguito alle misure stabilite dalla decisione 93/128, danni che verranno successivamente determinati o precisati dagli interessati, o, quanto meno, un indennizzo che il Tribunale giudicherà adeguato, oltre agli interessi legali vigenti nei Paesi Bassi, da calcolare:
  - per la VELV e i suoi aderenti: a decorrere dal 3 marzo 1993, giorno in cui alla Commissione è stata inviata lettera di diffida di pari data, fino alla data del compiuto pagamento;
  - per la NBWLV e i suoi aderenti: a decorrere dalla data del deposito del ricorso, fino al giorno del compiuto pagamento;

- emanare tutti gli ulteriori provvedimenti e misure che il Tribunale riterrà adeguati;
  
- condannare la Commissione alle spese;

26 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare la domanda d'annullamento irricevibile o respingerla;
  
- respingere la domanda di risarcimento danni;
  
- condannare le ricorrenti alle spese.

27 Nella causa T-484/93, i ricorrenti concludono che il Tribunale voglia:

- dichiarare il ricorso ricevibile;
  
- nei limiti in cui il ricorso è ricevibile, annullare, del tutto o in parte, o dichiarare nulla la decisione 93/177;
  
- condannare la Commissione a versare loro un indennizzo ad integrale risarcimento di tutti i danni da essi subiti o ancora da subire a seguito delle misure stabilite dalla decisione 93/177, danni che saranno successivamente determinati

o precisati dagli stessi, o, quanto meno, un indennizzo che il Tribunale giudicherà adeguato, oltre agli interessi legali vigenti nei Paesi Bassi a decorrere dalla data della proposizione del ricorso fino al giorno del compiuto pagamento;

- emanare tutti gli ulteriori provvedimenti e misure che il Tribunale riterrà adeguati;
- condannare la Commissione alle spese.

28 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

- dichiarare la domanda di annullamento irricevibile o respingerla;
- respingere la domanda di risarcimento danni;
- condannare i ricorrenti alle spese.

## Sulla ricevibilità

### *A — Sulla ricevibilità delle domande di annullamento*

#### *Argomenti delle parti*

29 I ricorrenti ammettono di non essere i destinatari delle decisioni controverse, ma si dichiarano direttamente e individualmente interessati da queste ai sensi dell'art. 173,

secondo comma, del Trattato CEE, in vigore all'epoca, cosicché le loro domande di annullamento sarebbero ricevibili.

- 30 Essi ritengono che le decisioni li riguardino direttamente poiché il divieto di esportazione stabilito dalla decisione 93/128 e le misure adottate con la decisione 93/177 erano immediatamente esecutivi nel senso di cui alla sentenza della Corte 1° luglio 1965, cause riunite 106/63 e 107/63, Toepfer/Commissione (Racc. pag. 497, in particolare pag. 505).
- 31 I ricorrenti ritengono che le decisioni controverse li interessino individualmente per tre motivi.
- 32 In primo luogo, essi fanno notare che il loro numero e la loro identità erano già certi prima che venissero adottate le decisioni, elemento che avrebbe indotto la Corte, nella citata sentenza Toepfer/Commissione, a ritenere che il relativo ricorrente fosse individualmente interessato da una decisione.
- 33 In secondo luogo, essi fanno riferimento alla loro partecipazione al procedimento che ha portato all'adozione delle decisioni controverse. Essi precisano qual è stato o sarebbe dovuto essere, a loro avviso, il loro ruolo nel procedimento d'adozione.
- 34 Quanto alla decisione 93/128, essi si basano sulla sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469, punto 14), per affermare che a torto la Commissione si è opposta a che essi facessero conoscere il loro punto di vista prima dell'adozione della decisione. Essi ritengono, di conseguenza, di dover avere la possibilità di sottoporre la validità di tale decisione all'esame del Tribunale mediante un ricorso diretto.

5 Quanto alla decisione 93/177, essi si basano sulla sentenza della Corte 28 gennaio 1986, causa 169/84, Cofaz e a./Commissione (Racc. pag. 391, punto 24), e ricordano che, subito dopo che la Commissione ebbe emanato la decisione 93/128, essi hanno formulato censure nei confronti di tale decisione e pregato la Commissione, a più riprese, di prendere in considerazione misure alternative concretamente definite. Essi ritengono quindi di aver svolto un ruolo attivo nell'ambito del procedimento di adozione della decisione 93/177.

6 In terzo luogo, infine, i ricorrenti sostengono, nella replica, che, come nella sentenza della Corte 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione (Racc. pag. 207, punti 19 e 31), le decisioni controverse hanno reso impossibile, del tutto o in parte, l'esecuzione dei contratti di fornitura e di consegna da essi conclusi prima della loro adozione. Essi si offrono di fornire informazioni su tali contratti.

7 I ricorrenti affermano che le due associazioni che figurano tra di loro sono direttamente e individualmente interessate dalle decisioni controverse nella loro qualità di rappresentanti negoziali che agiscono nell'interesse dei loro aderenti, come era il caso del Landbouwschap nella sentenza della Corte 2 febbraio 1988, cause 67/85, 68/85 e 70/85, Van der Kooy e a./Commissione (Racc. pag. 219, punti 17-25, più in particolare, punto 21). Peraltro, essi osservano che risulta dalla sentenza Technische Universität München, già citata, che il semplice fatto che la Commissione non abbia voluto conoscere il punto di vista di queste associazioni non può ostare all'applicazione, nel caso di specie, del principio sancito dalla sentenza Van der Kooy/Commissione.

8 La Commissione fa osservare che le decisioni impugnate hanno portata generale, cosicché esse riguardano i ricorrenti a causa delle loro qualità obiettive di esportatori e di commercianti alla stessa stregua di qualsiasi operatore economico che si trovi, in potenza o in atto, in una situazione identica (sentenza della Corte 14 luglio

1983, causa 231/82, Spijker/Commissione, Racc. pag. 2559, punto 9, e ordinanza 21 giugno 1993, causa C-257/93, Van Parijs e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3335, punto 12). Essa ritiene, pertanto, che le decisioni non riguardino individualmente i ricorrenti e che le domande di annullamento sono quindi irricevibili.

- 39 Essa sottolinea che il fatto che gli atti impugnati sono decisioni e non regolamenti nulla toglie al loro carattere generale, dato che, conformemente alla sentenza della Corte 11 luglio 1968, causa 6/68; Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio (Racc. pag. 541, in particolare pag. 551), la forma di un atto non incide sulla sua natura. Peraltro, essa sottolinea che il carattere generale delle decisioni impugnate emerge anche del fatto che esse sono destinate a tutti gli Stati membri, e non solo ai Paesi Bassi e all'Italia.
- 40 La Commissione afferma, inoltre, che risulta dalla sentenza della Corte 18 gennaio 1979, cause riunite 103/78-109/78, Usines de Beauport/Consiglio (Racc. pag. 17, punti 15 e 16), che limiti di carattere territoriale apposti nell'ambito di applicazione di un atto comunitario non mettono in discussione la natura normativa dello stesso. Inoltre, essa sostiene che, conformemente alla sentenza Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, già citata (pag. 550) il carattere generale di un atto non è neppure messo in discussione dalla limitazione della durata dell'atto stesso.
- 41 Quanto all'argomento dei ricorrenti secondo il quale il loro numero e la loro identità erano già certi prima che le decisioni fossero emanate, la Commissione fa notare che risulta dalla sentenza della Corte 26 aprile 1988, cause riunite 97/86, 193/86, 99/86 e 215/86, Asteris e a. e Grecia/Commissione (Racc. pag. 2181, punto 13), che la portata generale e, pertanto, la natura di regolamento di un atto non viene meno ove sia possibile determinare il numero e persino l'identità dei soggetti di diritto ai quali esso si applica in un determinato momento, purché sia assodato che tale applicazione ha luogo con riguardo ad una situazione obiettiva, di diritto o di fatto, definita dall'atto stesso, in relazione con il suo scopo.

42 La Commissione afferma che i ricorrenti si richiamano a torto alla sentenza Cofaz e a./Commissione, già citata, poiché tale causa riguardava il campo degli aiuti di Stato, nel quale alcuni diritti sono esplicitamente garantiti ai singoli, il che non avverrebbe nel caso di specie.

43 A proposito della sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione, già citata, essa sostiene che la pretesa conclusione di contratti di consegna da parte dei ricorrenti prima dell'adozione delle decisioni controverse non può avere un'influenza sulla qualificazione delle decisioni poiché l'interesse della protezione sanitaria dei suini rende necessarie misure immediatamente applicabili.

44 La Commissione osserva che, in ogni caso, le associazioni che figurano fra i ricorrenti non sono direttamente e individualmente interessate dalle decisioni. A suo parere, tali associazioni si trovano in una situazione diversa rispetto a quella in cui si trovava il Landbouwschap nella causa Van der Kooy e a./Commissione, già citata, cosicché si applica la giurisprudenza della Corte secondo la quale un ricorso proposto da associazioni che si trovano in una situazione come quella del caso di specie è irricevibile (ordinanza della Corte 11 luglio 1979, causa 60/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commissione, Racc. pag. 2429, in particolare pag. 2432).

45 Infine, la Commissione sostiene che le domande di annullamento sono irricevibili per il semplice fatto che i ricorrenti non hanno più interesse a far annullare le decisioni contestate. Infatti, a suo dire, prima della proposizione del ricorso nella causa T-481/93, la decisione 93/128 era stata abrogata dalla decisione 93/179, mentre, prima della proposizione del ricorso nella causa T-484/93, la decisione 93/177 era stata abrogata in gran parte, in particolare nei punti contestati dai ricorrenti, dalla decisione 93/243.

*Giudizio del Tribunale*

## Sull'interesse ad agire

- 46 Il Tribunale osserva, innanzitutto, che l'abrogazione da parte della Commissione delle decisioni controverse non può equivalere al loro eventuale annullamento da parte del Tribunale, in quanto l'abrogazione di decisioni non è un riconoscimento della loro illegittimità. Inoltre, l'abrogazione delle decisioni controverse ha prodotto un effetto *ex nunc*, mentre un eventuale annullamento produrrebbe un effetto *ex tunc*: solo in quest'ultimo caso le decisioni sarebbero considerate nulle e non avvenute ai sensi dell'art. 174 del Trattato.
- 47 Il Tribunale ricorda poi che, nel caso in cui un atto venga annullato, l'istituzione da cui emana l'atto è tenuta, ai sensi dell'art. 176 del Trattato, ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta. Tali provvedimenti riguardano, in particolare, l'eliminazione degli effetti delle illegittimità accertate nella sentenza di annullamento. Così l'istituzione interessata può essere indotta ad effettuare un'adeguata rettifica della situazione del ricorrente o ad evitare l'adozione di un atto identico (v. sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, cause riunite T-480/93 e T-483/93, *Antillean Rice Mills e a./Commissione*, Racc. pag. II-2305, punti 59 e 60, e la giurisprudenza ivi citata).
- 48 Risulta da quanto precede che l'annullamento delle decisioni controverse può avere, di per sé, conseguenze giuridiche, cosicché i ricorrenti hanno conservato il loro interesse ad ottenere l'annullamento di tali decisioni. Ne consegue che l'argomento della Commissione secondo cui le domande di annullamento sarebbero irricevibili a causa del difetto d'interesse dei ricorrenti ad ottenere l'annullamento delle decisioni controverse deve essere respinto.



Sulla ricevibilità delle domande di annullamento presentate dai ricorrenti diversi dalle associazioni

49 L'art. 173, secondo comma, del Trattato CEE (l'attuale art. 173, quarto comma, del Trattato CE) stabilisce che «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) un ricorso (...) contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente».

50 Nella giurisprudenza della Corte e del Tribunale è stato precisato che, in determinate circostanze, anche un atto normativo, che si applichi a tutti gli operatori economici interessati, può riguardare individualmente alcuni fra loro (sentenze della Corte 16 maggio 1991, causa C-358/89, Extramet Industrie/Consiglio, Racc. pag. I-2501, punti 13 e 14, e 18 maggio 1994, causa C-309/89, Codorniu/Consiglio, Racc. pag. I-1853, punto 19; ordinanza del Tribunale 11 gennaio 1995, causa T-116/94, Cassa nazionale di previdenza ed assistenza a favore degli avvocati e procuratori/Consiglio, Racc. pag. II-1, punto 26). In tale ipotesi, un atto comunitario potrebbe allora presentare, nel contempo, carattere normativo e, nei confronti di determinati operatori economici interessati, carattere decisionale.

51 Tuttavia, una persona fisica o giuridica può sostenere che l'atto controverso la riguarda individualmente soltanto qualora esso la tocchi a causa di determinate qualità personali, ovvero di particolari circostanze atte a distinguerla dalla generalità (sentenze della Corte 15 luglio 1963, causa 25/62, Plaumann/Commissione, Racc. pag. 197, in particolare pag. 223, e Codorniu/Consiglio, già citata, punto 20; sentenza del Tribunale 27 aprile 1995, causa T-12/93, CCE de Vittel e a./Commissione, Racc. pag. II-1247, punto 36).

52 Di conseguenza, occorre verificare se, nel caso di specie, i ricorrenti diversi dalle associazioni sono interessati dalle decisioni controverse a causa di determinate qualità personali o vi siano circostanze particolari che li caratterizzano, alla luce di tali decisioni, rispetto a tutti gli altri operatori economici.

- 53 In tale contesto, i ricorrenti hanno sostenuto, in primo luogo, che il loro numero e la loro identità erano già noti prima dell'adozione delle decisioni controverse. Al riguardo, anche ammettendo che l'affermazione dei ricorrenti sia vera, il Tribunale rileva che la possibilità di determinare, con maggiore o minor precisione, il numero o persino l'identità dei soggetti di diritto cui si applica un provvedimento non basta da sola a stabilire che tali soggetti siano individualmente interessati da tale provvedimento (v., da ultimo, ordinanza del Tribunale 29 giugno 1995, causa T-183/94, Cantina cooperativa fra produttori vitivinicoli di Torre di Mosto e a./Commissione, Racc. pag. II-1941, punto 48, e la giurisprudenza ivi citata).
- 54 I ricorrenti si basano, in secondo luogo, su argomenti tratti dalla loro pretesa partecipazione al procedimento che ha portato all'adozione delle decisioni controverse.
- 55 A tale riguardo, il Tribunale osserva, innanzitutto, che la normativa di cui trattasi, e più in particolare la direttiva 90/425, non contiene alcuna disposizione secondo la quale la Commissione, prima dell'adozione di una decisione basata sull'art. 10, nn. 3 o 4, della direttiva, sia tenuta ad osservare una procedura nell'ambito della quale le persone della categoria alla quale appartengono i ricorrenti, abbiano il diritto di essere sentiti.
- 56 Inoltre, non risulta dalla giurisprudenza, né in particolare dalla sentenza Technische Universität München, già citata, che, anche in assenza di una disposizione esplicita in tal senso, la Commissione fosse tenuta a sentire i ricorrenti. Il Tribunale ricorda che, in tale procedimento pregiudiziale, la Corte doveva pronunciarsi sulla validità di una decisione della Commissione, secondo la quale un determinato modello di microscopio, come quello che la Technische Universität München aveva acquistato, non poteva essere importato in franchigia doganale nella Comunità, per il fatto che apparecchi aventi un valore scientifico equivalente all'apparecchio acquistato dall'università, utilizzabili per gli stessi scopi, sarebbero fabbricati nella Comunità. Nella sua sentenza, la Corte ha osservato che l'università conosceva al meglio le caratteristiche che l'apparecchio interessato doveva avere, considerati i lavori pre-

visti. Essa ne ha dedotto che, anche in assenza di una disposizione esplicita al riguardo, l'università aveva il diritto di essere sentita nel procedimento amministrativo dinanzi alla Commissione.

57 Il Tribunale rileva che le circostanze particolari all'origine della causa Technische Universität München mancano nella fattispecie, cosicché la soluzione alla quale è giunta la Corte in tale causa, e che il Tribunale ha d'altronde applicato nella sua sentenza 9 novembre 1995, causa T-346/94, France-aviation/Commissione, Racc. pag. II-2841, punto 36, non può essere accolta nel caso di specie. Infatti, contrariamente a quanto avveniva nella causa Technische Universität München, nella presente controversia la Commissione non ha preso le decisioni contestate per risolvere una questione che di fatto riguardasse specificamente un solo operatore economico ben determinato. D'altro canto, non si tratta, nel caso di specie, di una situazione nella quale le caratteristiche della materia trattata siano, per definizione, le meglio conosciute dai ricorrenti.

58 Il Tribunale rileva, del resto, che un obbligo per la Commissione di sentire, prima dell'adozione di una decisione come quelle impugnate nel caso di specie, gli operatori economici interessati, come i ricorrenti, sarebbe difficilmente compatibile, da una parte, con l'obiettivo della direttiva 90/425, vale a dire, la salvaguardia della salute degli animali e delle persone, e, dall'altra, con la natura stessa dei provvedimenti cautelari, i quali vengono presi in caso di urgenza e devono, di conseguenza, poter essere adottati rapidamente.

59 Il Tribunale osserva, infine, che il fatto che una persona intervenga, in un modo o nell'altro, nell'iter che porta all'adozione di un atto comunitario, particolarmente indirizzando all'istituzione comunitaria competente lettere che contestino un atto da essa già adottato e che mirino a modificare la sua azione successiva, non è, di per sé, tale da identificare detta persona (v., anche, ordinanza del Tribunale 9 agosto 1995, causa T-585/93, Greenpeace/Commissione, Racc. pag. II-2205, punto 56).

<sup>60</sup> Di conseguenza, gli argomenti dei ricorrenti tratti dalla loro pretesa partecipazione all'iter che ha portato all'adozione delle decisioni controverse devono essere respinti.

<sup>61</sup> In terzo luogo, infine, i ricorrenti traggono argomento dalla sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione, già citata. Al riguardo, il Tribunale osserva che, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, il fatto che la Commissione abbia l'obbligo, in base a specifiche disposizioni, di tener conto delle conseguenze dell'atto che essa intende adottare sulla situazione di determinati singoli è tale da identificare questi ultimi (v., oltre alla sentenza Piraiki-Patraiki e a./Commissione, già citata, sentenza della Corte 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punto 11; sentenza Antillean Rice Mills e a./Commissione, già citata, punto 67).

<sup>62</sup> Tuttavia, nel caso di specie, la normativa comunitaria, in particolare la direttiva 90/425, non contiene alcuna disposizione che obblighi la Commissione a tener conto, al momento in cui essa adotta una decisione come le decisioni controverse, delle conseguenze della stessa sulle situazioni di singoli come i ricorrenti. Ne consegue che anche tale argomento deve essere respinto.

<sup>63</sup> Da quanto già detto emerge che i ricorrenti diversi dalle associazioni non hanno dimostrato di essere toccati dalle decisioni controverse a causa di determinate qualità personali o che vi siano particolari circostanze atte a distinguerli, riguardo a tali decisioni, rispetto a qualsiasi altro operatore economico. Di conseguenza, essi non sono individualmente interessati dalle decisioni controverse. Occorre quindi dichiarare l'irricevibilità delle domande di annullamento proposte, senza che sia necessario esaminare la questione se i ricorrenti siano direttamente interessati dalle dette decisioni.

Sulla ricevibilità delle domande di annullamento presentate dalle associazioni che figurano tra i ricorrenti

- 64 Risulta dalla giurisprudenza che un ricorso di annullamento proposto da un'associazione che non è la destinataria è ricevibile in due casi. Il primo è quando l'associazione ha un interesse proprio ad agire, in particolare perché la sua posizione di rappresentante negoziale è stata toccata dall'atto di cui è richiesto l'annullamento (v., ad esempio, la sentenza Van der Kooy e a./Commissione, già citata, punti 17-25). Il secondo caso è quello in cui l'associazione, presentando il suo ricorso, si sia sostituita ad uno o a diversi suoi aderenti da essa rappresentati, a condizione che i suoi aderenti fossero a loro volta in grado di proporre un ricorso ricevibile (v. sentenza del Tribunale 6 luglio 1995, cause riunite T-447/93, T-448/93 e T-449/93, AITEC e a./Commissione, Racc. pag. II-1971, punto 60).
- 65 Orbene, nel caso di specie, le associazioni ricorrenti non hanno addotto alcun argomento a riprova del fatto di avere un interesse particolare a ottenere l'annullamento delle decisioni impugnate. Più in particolare, esse non hanno dimostrato di essere state toccate in una posizione di rappresentante negoziale. Inoltre, è già stato dichiarato che i ricorrenti diversi dalle associazioni non sono ammessi a proporre un ricorso di annullamento (v. supra, punti 49-63). Di conseguenza, le domande di annullamento proposte dalle associazioni ricorrenti non possono essere considerate ricevibili poiché le dette associazioni si sarebbero sostituite ad alcuni loro membri. Ne consegue che le loro domande non sono ricevibili.
- 66 Da tutto ciò che precede consegue che tutte le domande di annullamento sono irrivocabili e debbono, perciò, essere respinte.

B — *Quanto alla ricevibilità delle domande di risarcimento**Argomenti delle parti*

67 I ricorrenti sostengono che, conformemente alla sentenza della Corte 26 febbraio 1986, causa 175/84, Krohn/Commissione (Racc. pag. 753, punto 26), le loro domande di risarcimento, basate sugli artt. 178 e 215 del Trattato, sono ricevibili a prescindere dalla questione se le domande di annullamento siano ricevibili. Essi ammettono che, in alcuni casi, la ricevibilità di una domanda di risarcimento può dipendere dall'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni, ma sostengono che tale eccezione non ha alcuna funzione nel caso di specie poiché le decisioni controverse non hanno lasciato alcun margine di scelta agli Stati membri, e certamente nessuno ai Paesi Bassi.

68 La Commissione fa osservare che le decisioni 93/128 e 93/177 sono state applicate nei Paesi Bassi tramite provvedimenti nazionali e che emerge dalle memorie dei ricorrenti che gli stessi hanno anche avviato procedimenti contro le autorità olandesi davanti ai giudici nazionali. Essa ritiene che tali mezzi di tutela giurisdizionali interni debbano essere già esauriti prima che una domanda di risarcimento possa essere proposta dinanzi al giudice comunitario. La convenuta sostiene che, in ogni caso, le associazioni che figurano tra i ricorrenti non possono provare l'esistenza di un interesse personale nelle presenti cause e afferma che le domande di risarcimento sono dunque irricevibili per quanto le riguarda.

*Giudizio del Tribunale*

Sulla ricevibilità delle domande di risarcimento presentate dai ricorrenti diversi dalle associazioni

69 Il Tribunale ricorda, innanzi tutto, che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'azione di risarcimento danni è un rimedio giurisdizionale autonomo che ha una

propria funzione nell'ambito del sistema di mezzi di tutela giurisdizionale stabilito dal Trattato (v., per esempio, sentenza Krohn/Commissione, già citata, punto 26, e sentenza del Tribunale 15 dicembre 1994, causa T-489/93, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. II-1201, punto 31). Il Tribunale osserva poi che, nelle loro domande, i ricorrenti diversi dalle associazioni hanno indicato in modo sufficientemente preciso le ragioni per le quali essi ritengono che ricorrano le condizioni richieste per il risarcimento del preteso danno da essi subito, cosicché, per quanto li riguarda, le domande rispondono ai requisiti previsti dall'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

70 Quanto all'argomento della Commissione tratto dal fatto che i ricorrenti non avrebbero esaurito i mezzi di tutela giurisdizionali nazionali, il Tribunale osserva che, perché un'azione di risarcimento danni sia irricevibile per tale motivo, è necessario che i mezzi di tutela giurisdizionale nazionale garantiscano in maniera efficace la tutela dei singoli che si sentono lesi dagli atti delle istituzioni comunitarie (v., ad esempio, sentenza della Corte 30 maggio 1989, causa 20/88, Roquette Frères/Commissione, Racc. pag. 1553, punto 15).

71 Ciò non si verifica nel caso di specie, dato che l'illegittimità asserita nell'ambito delle domande di risarcimento danni non proviene da un organo nazionale, ma da un'istituzione comunitaria. I danni che potrebbero eventualmente risultare dall'esecuzione della normativa comunitaria da parte delle autorità olandesi sarebbero, di conseguenza, imputabili alla Comunità (v., ad esempio, la sentenza Krohn/Commissione, già citata, punti 18 e 19, e sentenza della Corte 19 maggio 1992, cause C-104/89 e C-37/90, Mulder e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-3061, punto 9).

72 Poiché il giudice comunitario ha competenza esclusiva a statuire, a norma dell'art. 215 del Trattato, sui ricorsi per risarcimento di un danno imputabile alla Comunità (sentenze della Corte 27 settembre 1988, cause riunite da 106/87 a 120/87, Asteris e a./Grecia e CEE, Racc. pag. 5515, punto 14, e 13 marzo 1992, causa C-282/90, Vreugdenhil/Commissione, Racc. pag. I-1937, punto 14), i mezzi di tutela giurisdizionale nazionali non potrebbero ipso facto permettere di garantire ai ricorrenti una tutela efficace dei loro diritti. Di conseguenza, l'argomento della Commissione

tratto dal mancato esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale interni deve essere respinto.

- 73 Del resto, nel corso dell'udienza, i ricorrenti hanno precisato che il procedimento nazionale da essi avviato contro le autorità olandesi, d'altronde già terminato, non riguardava le decisioni 93/128 e 93/177, ma il modo col quale le dette autorità hanno eseguito la decisione 93/243. Di conseguenza, nel caso di specie, non sussiste, in ogni caso, alcun rischio che i ricorrenti siano risarciti due volte in idem.
- 74 Per i motivi che precedono, le domande di risarcimento proposte dai ricorrenti diversi dalle associazioni sono ricevibili.

Sulla ricevibilità delle domande di risarcimento danni presentate dalle associazioni che figurano tra i ricorrenti

- 75 Il Tribunale osserva che, secondo l'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura, un ricorso deve indicare l'oggetto della controversia e l'esposizione sommaria dei motivi dedotti. 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, tra l'altro, il danno che il ricorrente asserisce di aver subito nonché il carattere e l'entità di tale danno. Peraltro, la violazione del detto art. 44, n. 1, lett. c), rientra tra i motivi di irricevibilità che il Tribunale può rilevare d'ufficio, in qualsiasi momento del procedimento, ai sensi dell'art. 113 del regolamento di procedura (v. sentenza del Tribunale 10 luglio 1990, causa T-64/89, Automec/Commissione, Racc. pag. II-367, punti 73 e 74).
- 76 Orbene, il Tribunale constata che, nei due ricorsi, le associazioni ricorrenti non hanno fornito alcun elemento per quanto riguarda il preteso danno da esse subito



a causa delle decisioni controverse; tutte le informazioni e i dati relativi al danno riguardano gli altri ricorrenti.

77 Il Tribunale constata, inoltre, che le associazioni ricorrenti non hanno dimostrato, e nemmeno sostenuto, di far valere un diritto a risarcimento che sia stato ceduto loro da altre persone (v. sentenza della Corte 4 ottobre 1979, causa 238/78, Ireks-Arkady/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 2955, punto 5).

78 Di conseguenza, va dichiarato che le domande di risarcimento danni presentate dalle associazioni che figurano tra i ricorrenti sono irricevibili.

### **Sulla fondatezza delle domande di risarcimento presentate dai ricorrenti diversi dalle associazioni**

#### *A — Osservazioni preliminari*

79 Il Tribunale ricorda che l'art. 215, secondo comma, del Trattato dispone che, in materia di responsabilità non contrattuale, la Comunità deve risarcire, secondo i principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni causati dalle sue istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni.

80 Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte e del Tribunale, la responsabilità extracontrattuale della Comunità può sorgere solo se ricorra un insieme di condizioni, per quanto riguarda l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione comunitaria, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato (v., per esempio, sentenza della Corte 17 dicembre 1981, cause riunite da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e

247/80, Ludwigshafener Walzmühle/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3211, punto 18; sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-168/94, Blackspur e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 38).

81 Nell'ambito della prima condizione, relativa all'esistenza di un comportamento illecito, la Corte ha precisato che la responsabilità della Comunità per atti normativi, in particolare per quelli che riguardano la politica economica, può sorgere solo in presenza di una violazione di una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli. Se l'istituzione ha adottato l'atto nell'esercizio di un ampio potere discrezionale, perché sussista la responsabilità della Comunità è necessario, inoltre, che la violazione sia caratterizzata, e cioè che essa presenti un carattere palese e grave (v., per esempio, sentenze della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975, punto 11, e 25 maggio 1978, cause riunite 83/76 e 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, HNL/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 1209, punto 6).

82 Occorre dunque esaminare, innanzi tutto, se le decisioni controverse siano atti normativi e, successivamente, in caso affermativo, se la Commissione abbia adottato le decisioni nell'esercizio di un ampio potere discrezionale.

B — *Sulla questione se le decisioni controverse siano atti normativi*

### *Argomenti delle parti*

83 La Commissione ritiene che le decisioni controverse siano atti normativi. Essa sottolinea, in particolare, che le decisioni hanno portata generale, si applicano a situazioni descritte in modo obiettivo e producono effetti giuridici per categorie generali di persone definite in astratto.

- 84 I ricorrenti replicano, innanzi tutto, che non si tratta, nel caso di specie, di regolamenti o di direttive aventi carattere normativo ai sensi dell'art. 189 del Trattato, ma di decisioni individuali. Ne consegue, a loro avviso, che le decisioni non hanno portata generale, ma si rivolgono esclusivamente a due destinatari individualmente designati, cioè i Paesi Bassi e l'Italia. Inoltre, i ricorrenti negano che le decisioni si applichino a situazioni descritte in modo obiettivo, dato che esse non descrivono alcuna situazione, ma impongono soltanto obblighi concreti ai loro due destinatari.
- 85 I ricorrenti fanno anche notare che gli effetti giuridici vincolanti che le decisioni controverse producono nei loro confronti non derivano dalle decisioni stesse, ma dai provvedimenti presi dalle autorità olandesi per eseguire tali decisioni, cioè, in particolare, dal fatto che tali autorità hanno rifiutato di consegnare i certificati di esportazione necessari. Peraltro, essi sottolineano che l'esistenza di tali misure di esecuzione non inficia minimamente la ricevibilità dei ricorsi per risarcimento danni, essendo pacifico che le decisioni non hanno lasciato alcun margine di discrezionalità alle autorità olandesi.

### *Giudizio del Tribunale*

- 86 Il Tribunale osserva, preliminarmente, che secondo una giurisprudenza costante la natura di un atto non può essere ricercata nella sua forma esteriore, ma nella portata generale o meno dell'atto in questione (v., per esempio, sentenza Zuckerfabrik Watenstedt/Consiglio, già citata, pag. 550, e sentenza della Corte 5 maggio 1977, causa 101/76, Koninklijke Scholten Honig/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 797, punti 7 e 9).
- 87 Al riguardo, il Tribunale constata che, ai sensi dell'art. 1 della decisione 93/128, i Paesi Bassi e l'Italia sono obbligati a non spedire più, durante il periodo d'applicazione della decisione, suini vivi in altri Stati membri. È vero che, nei confronti di questi due Stati membri, la decisione produce gli effetti giuridici di un atto individuale. Tuttavia, nei confronti dei ricorrenti, la decisione produce effetti che sono

quelli di un atto di portata generale, allo stesso modo, per esempio, di un regolamento che vieti agli esportatori stabiliti nei Paesi Bassi e in Italia di esportare suini vivi in altri Stati membri. Pertanto, la decisione 93/128 è un atto che ha, rispetto alla categoria astratta alla quale appartengono i ricorrenti, una portata generale e quindi è, nei loro confronti, di natura normativa.

- 88 Per quanto riguarda poi la decisione 93/177, il Tribunale osserva che tale decisione stabilisce in particolare un certo numero di requisiti a cui devono rispondere le esportazioni di suini vivi spediti dall'Italia e dai Paesi Bassi negli altri Stati membri (v. l'art. 1 della decisione). Tali requisiti sono formulati in termini generali ed astratti, producendo effetti giuridici per categorie di persone definite in modo generale e astratto. Di conseguenza, il Tribunale considera che la decisione 93/177 ha portata generale e, pertanto, che essa ha natura normativa.

*C — Quanto alla questione se la Commissione abbia adottato le decisioni controverse nell'esercizio di un ampio potere discrezionale*

#### *Argomenti delle parti*

- 89 I ricorrenti ritengono che le competenze conferite alla Commissione dalla direttiva 90/425, in particolare tramite il suo art. 10, n. 3, non le lascino un ampio potere discrezionale. Essi sostengono, pertanto, che la Commissione non ha adottato le decisioni controverse nell'esercizio di un ampio potere discrezionale.
- 90 La Commissione ritiene di aver adottato le decisioni controverse nell'esercizio di un ampio potere discrezionale. A tal riguardo, essa rileva che l'ambito normativo della direttiva 90/425, che le lascia un tale potere, deve estendersi alle decisioni prese in esecuzione delle disposizioni di quest'ultima.

*Giudizio del Tribunale*

91 Il Tribunale constata, innanzi tutto che, considerato, da un lato, il riferimento all'art. 43 del Trattato nella direttiva 90/425, sulla base della quale le decisioni controverse sono state prese e, dall'altro, il loro stesso contenuto, le decisioni controverse rientrano nel campo della politica agricola comune, materia nella quale si deve di norma riconoscere alle istituzioni comunitarie un ampio potere discrezionale, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal Trattato (v., per esempio, sentenza della Corte 11 marzo 1987, causa 27/85, Vandemoortele/Commissione, Racc. pag. 1129, punto 31).

92 Il Tribunale osserva poi, per quanto riguarda più specificamente la decisione 93/128, che essa è stata adottata sulla base dell'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425. Tale articolo stabilisce che, «qualora non sia stata informata delle misure prese oppure le consideri insufficienti, la Commissione può (...) adottare provvedimenti cautelari (...)». Il Tribunale ritiene che le parole «consideri» e, più in particolare, «può» dimostrano chiaramente che la Commissione dispone di un'ampia discrezionalità per adottare una decisione basata su tale articolo.

93 Per quanto riguarda, più specificamente, la decisione 93/177, il Tribunale rileva, innanzi tutto, che essa è stata adottata sulla base dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425. Infatti, sebbene dal secondo visto della decisione, nella sua versione in lingua olandese, risulti che essa è stata presa sulla base dell'art. 10, n. 3, della direttiva, appare chiaramente da tutte le altre versioni linguistiche, nonché dal riferimento contenuto nella decisione alla consultazione del comitato veterinario permanente, che si tratta, nella versione in lingua olandese, di un lapsus calami e che la decisione è stata adottata in realtà sulla base dell'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425.

94 Il Tribunale constata poi che l'art. 10, n. 4, della direttiva 90/425 stabilisce che «la Commissione (...) adotta, secondo la procedura prevista all'articolo 17, le misure necessarie (...)». La procedura di cui si tratta richiede che il comitato veterinario

permanente emetta un parere sulle misure proposte dalla Commissione. Quest'ultima può adottare le misure di cui si tratta solo qualora il parere del comitato sia positivo: nel caso di parere negativo, la Commissione deve sottoporre le misure al Consiglio.

- 95 Il Tribunale osserva che la procedura dell'art. 17 della direttiva 90/425 limita, in certo qual modo, il potere discrezionale della Commissione nel caso in cui essa intenda adottare misure sulla base dell'art. 10, n. 4. Tuttavia, considerato, in particolare, il fatto che l'iniziativa delle misure appartiene alla Commissione, che essa può determinare, in prima istanza, il contenuto e la natura delle stesse, e che l'art. 10, n. 4, non prevede alcun'altra condizione alla quale l'esercizio del potere della Commissione sia sottoposto, il Tribunale ritiene che la Commissione disponga ugualmente di un ampio potere discrezionale per adottare una decisione sulla base di tale articolo.
- 96 Da quanto precede risulta che le decisioni controverse sono, nei confronti dei ricorrenti, atti normativi che la Commissione ha adottato nell'esercizio di un ampio potere discrezionale. Di conseguenza, la responsabilità della Comunità per il danno che i ricorrenti asseriscono di aver subito a causa delle decisioni controverse può sussistere solo se la Commissione abbia violato, in modo palese e grave, una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli.
- 97 A questo punto del ragionamento, occorre ricercare quali siano, fra le norme che i ricorrenti sostengono violate dalla Commissione, le norme superiori di diritto intese a tutelare i singoli. Occorre poi esaminare se la Commissione, adottando le decisioni controverse, abbia violato una o più di queste norme, in modo palese e grave.

D — *Quanto alle norme superiori di diritto intese a tutelare i singoli*

*Osservazioni preliminari*

98 Per dimostrare l'illegittimità delle decisioni controverse, i ricorrenti deducono sei motivi identici nelle due cause. Il primo motivo è fondato su una violazione dell'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425, il secondo su una violazione del principio di proporzionalità, il terzo su uno sviamento di potere, il quarto su una violazione del principio di parità di trattamento, il quinto su una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento e il sesto, infine, su una violazione del diritto al contraddittorio. Inoltre, nella causa T-484/93, i ricorrenti sollevano un ulteriore settimo motivo, fondato su una violazione dell'art. 190 del Trattato.

*Argomenti delle parti*

99 Nelle loro memorie, le parti dibattono, in particolare, la questione se l'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425 costituisca una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli.

100 I ricorrenti sono dell'avviso che detta disposizione offra anche garanzie ai singoli. A sostegno di tale affermazione, essi richiamano la sentenza Sofrimport/Commissione (punto 26).

101 La Commissione ritiene che l'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425 non contenga garanzie intese a tutelare i singoli, ma si limiti unicamente a ripartire le competenze tra gli Stati membri e la Comunità. Essa osserva che risulta dalla sentenza Vreugdenhil/Commissione, già citata (punti 20 e 21), che una siffatta norma di competenza non appartiene alle «norme superiori di diritto» e che una violazione di tale norma non possa pertanto far sorgere la responsabilità della Commissione nel caso di specie.

*Giudizio del Tribunale*

102 Il Tribunale constata che i seguenti motivi si riferiscono tutti ad una violazione di una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli:

- il motivo relativo a una violazione del principio di proporzionalità (v., a titolo d'esempio, sentenza della Corte 13 novembre 1973, cause riunite 63/72-69/72, Werhahn e a./Consiglio, Racc. pag. 1229, punti 14-28, in particolare punto 18; sentenza Unifruit Hellas/Commissione, già citata, punto 42);
- il motivo relativo ad uno sviamento di potere (v., a titolo d'esempio, sentenza della Corte 6 giugno 1990, causa C-119/88, AERPO e a./Commissione, Racc. pag. I-2189, punto 19; sentenza Unifruit Hellas/Commissione, già citata, punto 40);
- il motivo relativo a una violazione del principio di parità di trattamento (v., a titolo d'esempio, sentenza della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76 e 113/76, 167/78 e 239/78, 27/79, 28/79 e 45/79, Dumortier e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 11; sentenza del Tribunale 27 giugno 1991, causa T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter/Commissione, Racc. pag. II-279, punto 92);
- il motivo relativo a una violazione del principio del legittimo affidamento (v., a titolo d'esempio, sentenze Mulder e a./Consiglio e Commissione, già citata, punto 15; Unifruit Hellas/Commissione, già citata, punto 42);
- il motivo relativo a una violazione del diritto al contraddittorio (v., in tal senso, sentenza della Corte 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione, Racc. pag. I-2885, punti 39 e 40).



103 Per quanto riguarda poi l'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425, il Tribunale considera che tale articolo può essere considerato come una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli solo nei limiti in cui stabilisce che provvedimenti cautelari possono essere adottati «nei confronti degli animali (...) provenienti dalla regione colpita dall'epizoozia o da una data azienda, un dato centro o un dato organismo». Il Tribunale osserva che qui si tratta dell'espressione del principio di proporzionalità, che costituisce già l'oggetto di un motivo distinto (v. supra, punto 102).

104 Infine, per quanto riguarda il motivo relativo alla motivazione delle decisioni controverse, il Tribunale osserva che, secondo una giurisprudenza costante della Corte e del Tribunale, l'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 190 del Trattato, non è una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli (v. sentenze della Corte 15 settembre 1982, causa 106/81, Kind/CEE, Racc. pag. 2885, punto 14, e AERPO e a./Commissione, già citata, punto 20; sentenza Unifruit Hellas/Commissione, già citata, punto 41). Di conseguenza, il Tribunale non procederà all'esame della fondatezza di tale motivo, poiché esso non può comportare la responsabilità extracontrattuale della Comunità.

E — *Sulla questione se la Commissione, adottando le decisioni controverse, abbia violato, in modo palese e grave, una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli*

*Per quanto riguarda il motivo fondato su una violazione del principio di proporzionalità*

Argomenti delle parti

105 I ricorrenti affermano che le decisioni 93/128 e 93/177 sono state emanate in violazione del principio di proporzionalità quale risulta dagli artt. 30-36 del Trattato ed è stato sancito dalla giurisprudenza (sentenza della Corte 18 settembre 1986, causa 116/82, Commissione/Germania, Racc. pag. 2519, punto 21). A sostegno di

tale affermazione, i ricorrenti sostengono, in via principale, che le decisioni non soddisfano al requisito della necessità e, in via subordinata, che le misure da esse previste non sono le meno restrittive per raggiungere l'obiettivo perseguito.

106 Per quanto riguarda il requisito della necessità, i ricorrenti fanno osservare, innanzi tutto, che la Commissione non ha dimostrato né almeno reso plausibile che fosse necessario adottare misure applicabili a tutto il territorio dei Paesi Bassi. Essi rinviavano all'art. 10, n. 3, della direttiva 90/425, secondo il quale provvedimenti cautelari possono essere adottati solo nei confronti, in particolare, di una regione che sia colpita dall'epizoozia. Essi sottolineano che i suini vivi sui quali la presenza del virus era stata accertata venivano dal centro di raccolta di Oirschot, e sostengono che non vi era alcun motivo per ritenere che tutto il territorio dei Paesi Bassi costituisse una regione colpita dall'epizoozia.

107 I ricorrenti sostengono, poi, che il requisito della necessità non è soddisfatto data la mancanza di accertamento di una qualsiasi manifestazione della malattia nei Paesi Bassi. A tal proposito, essi fanno notare che il periodo d'incubazione della malattia è di pochi giorni e che, di conseguenza, è possibile che il contagio sia avvenuto in Italia, cioè nel corso del periodo da due a tre giorni durante il quale i suini attendevano di essere abbattuti a Nola (Italia). Essi tengono a sottolineare che, d'altronde, prima dell'adozione delle decisioni controverse, la Commissione non ha proceduto ad alcuna indagine per accertare la fonte del contagio.

108 I ricorrenti ritengono anche che non fosse necessario emanare le decisioni controverse poiché la possibilità di emanare misure nazionali non era esaurita. Infine, secondo loro, la mancanza della necessità emerge dalla genesi delle decisioni controverse: il fatto stesso che la Commissione abbia sostituito la decisione 93/128 con la decisione 93/177, che, a sua volta, è stata abrogata, almeno in gran parte, dalla decisione 93/243, dimostra, a loro avviso, che l'adozione di tali decisioni non era necessaria.

- 109 In via subordinata, i ricorrenti sostengono che risulta dalla giurisprudenza (v., in particolare, sentenza Commissione/Germania, già citata, punto 21) che le restrizioni imposte dagli atti delle istituzioni comunitarie non possono eccedere quanto è necessario per conseguire l'obiettivo perseguito. Essi sostengono che, ove le decisioni controverse rispondano al requisito della necessità, quod non, essi non rispondono comunque a questo requisito. Ne risulta, secondo loro, che la Commissione, adottando le decisioni, ha violato il principio di proporzionalità.
- 110 La Commissione riconosce che un intervento basato sull'art. 10, nn. 3 e 4, della direttiva 90/425 deve essere conforme al principio di proporzionalità e deve, pertanto, essere necessario e non sproporzionato. Essa ritiene tuttavia che, nel caso di specie, le decisioni contestate rispondano a questi due requisiti.
- 111 A tal riguardo, la Commissione fa osservare, preliminarmente, che nel campo della politica agricola comune, la Comunità gode di un ampio margine discrezionale che, d'altronde, non riguarda esclusivamente la natura e la portata dei provvedimenti da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di fatto (sentenza della Corte 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette frères/Consiglio, Racc. pag. 3333, punto 25).
- 112 Quanto alla necessità della decisione 93/128, la Commissione sostiene che essa è stata adottata in seguito alla lettera che le autorità italiane le hanno inviato il 19 febbraio 1993. Secondo la Commissione, tale lettera permetteva di arrivare alla conclusione che il luogo di contagio si trovava vuoi nei Paesi Bassi (in una o più aziende o nel centro di raccolta di Oirschot), vuoi nel mezzo di trasporto, vuoi in Italia (nel macello di Nola).
- 113 La Commissione sottolinea poi che, all'epoca dell'adozione delle decisioni, essa aveva tutti i motivi per essere estremamente vigile, visti i precedenti negativi, sia nei Paesi Bassi sia in Italia, nel campo della lotta contro la malattia. Infatti, secondo la

Commissione, la malattia ha imperversato nei Paesi Bassi per cinque mesi nel 1992, mentre in Italia era endemica.

- 114 Inoltre, la Commissione rileva che, a causa del gran numero di suini vivi esportati dai Paesi Bassi in altri Stati membri, sussisteva un forte rischio che, ove si trovasse effettivamente nei Paesi Bassi, la malattia si propagasse negli altri Stati membri, il che, secondo la Commissione, rendeva necessario che essa reagisse rapidamente. Peraltro essa fa notare che, a causa dell'urgenza della situazione, non si potevano attendere i risultati di ricerche più approfondite e che essa ha quindi dovuto prendere provvedimenti basandosi su presunzioni.
- 115 La Commissione ritiene che, di conseguenza, la decisione 93/128 soddisfi il requisito della necessità.
- 116 Quanto alla necessità della decisione 93/177, la quale si basa sulla decisione 93/128, la Commissione precisa che, all'epoca dell'adozione di tale decisione, essa non sapeva ancora con esattezza dove si trovasse la fonte del contagio. Peraltro, la Commissione si oppone alla tesi dei ricorrenti secondo la quale l'adozione della decisione 93/177 dimostra che la decisione 93/128 non era necessaria. Infatti, secondo la convenuta, essa è stata in grado di emanare i provvedimenti meno restrittivi che la decisione 93/177 stabilisce solo perché ha avuto a disposizione tempo sufficiente per l'adozione di quest'ultima decisione, il che non era avvenuto prima della decisione 93/128.
- 117 Quanto al preteso carattere sproporzionato della decisione 93/128, la Commissione fa sapere che era necessario stabilire un divieto per tutto il territorio dei Paesi Bassi, da una parte, poiché era difficile, all'epoca, determinare con precisione il luogo d'origine della malattia e, dall'altra, poiché era possibile che la malattia si fosse già diffusa all'interno dei Paesi Bassi. Inoltre, la Commissione fa osservare che, a causa

dell'urgenza della questione e tenuto conto del tempo di cui hanno bisogno le autorità nazionali per preparare le necessarie misure di esecuzione, non vi era alcun'altra efficace soluzione alternativa.

- 118 Quanto alla decisione 93/177, la Commissione contesta la tesi dei ricorrenti secondo la quale tale decisione è sproporzionata. D'altro canto, essa fa notare che, contestando la decisione 93/177, i ricorrenti si oppongono proprio a un sistema di controllo da essi stessi proposto, nella loro lettera del 9 marzo 1993, in sostituzione dei provvedimenti presi con la decisione 93/128.

## Giudizio del Tribunale

### — Osservazioni preliminari

- 119 Il Tribunale ricorda che il principio di proporzionalità è riconosciuto da una giurisprudenza costante della Corte e del Tribunale come facente parte dei principi generali del diritto comunitario. In forza di tale principio, le misure imposte da un atto comunitario devono essere idonee a raggiungere lo scopo prefisso non eccedendo i limiti di quanto sia all'uopo necessario (v., ad esempio, sentenze della Corte 14 gennaio 1987, causa 281/84, Zuckerfabrik Bedburg e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. 49, punto 36, e Commissione/Germania, già citata, punto 21). Il principio di proporzionalità comporta inoltre che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, sia necessario ricorrere alla meno restrittiva, e che gli oneri imposti non debbano essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (v., per esempio, sentenza della Corte 16 ottobre 1991, causa C-24/90, Werner Faust, Racc. pag. I-4905, punto 12; sentenza del Tribunale 26 ottobre 1993, cause riunite T-6/92 e T-52/92, Reinartz/Commissione, Racc. pag. II-1047, punto 111).

- 120 Quanto al controllo giurisdizionale delle condizioni anzidette, occorre tuttavia precisare che, così come è stato detto in precedenza (punto 91), il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un ampio potere discrezio-

nale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40-43 del Trattato gli attribuiscono. Di conseguenza, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento adottato in tale ambito, in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità di un siffatto provvedimento (v. sentenze della Corte 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder, Racc. pag. 2237, punto 22, e 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 14). Inoltre, perché il principio di proporzionalità sia violato in modo palese e grave, così da far sorgere la responsabilità extracontrattuale della Comunità in un caso come quello di specie, deve trattarsi di un errore di tale gravità che il comportamento dell'istituzione confini con l'arbitrio (v. sentenza della Corte 5 dicembre 1979, cause riunite 116/77 e 124/77, Amylum/Consiglio e Commissione, Racc. pag. 3497, punto 19).

- <sup>121</sup> Alla luce di tali principi occorre verificare se, adottando le decisioni controverse, la Commissione abbia violato, in modo manifesto e grave, il principio di proporzionalità.

— Sulla decisione 93/128

- <sup>122</sup> In primo luogo, il Tribunale osserva che la Commissione ha reagito a seguito dell'accertamento della presenza di una malattia pericolosa, la malattia vescicolosa dei suini, e che essa ha adottato la decisione 93/128 con lo scopo di tutelare la salute pubblica e la salute degli animali. Il Tribunale considera che, così facendo, la Commissione ha tenuto conto di un interesse pubblico superiore (v. anche sentenza Mulder e a./Consiglio e Commissione, già citata, punto 21).
- <sup>123</sup> In secondo luogo, il Tribunale osserva che la decisione 93/128 vieta le esportazioni di suini vivi sia dai Paesi Bassi sia dall'Italia in altri Stati membri e che, secondo il rapporto scientifico prodotto dagli stessi ricorrenti all'allegato 11 dei loro ricorsi, la

fonte della malattia vescicolosa dei suini poteva, infatti, trovarsi sia nei Paesi Bassi (nel centro di raccolta di Oirschot) sia in Italia (nel macello di Nola). Il Tribunale rileva, inoltre, che nel corso dell'udienza i ricorrenti hanno affermato che, all'epoca dei fatti, non era escluso che suini vivi, che si trovassero inizialmente in un centro di raccolta, passassero poi in un altro centro, cosicché, se la fonte della malattia si trovava ad Oirschot, quest'ultima poteva essersi propagata all'interno del paese.

124 In terzo luogo, il Tribunale osserva che, così come asseriscono i ricorrenti, i Paesi Bassi sono un importante esportatore di suini vivi. Secondo le statistiche presentate dai ricorrenti, il numero di suini da macello («vleesvarkens») e il numero di maialini («biggen») esportati dai Paesi Bassi in altri Stati membri hanno raggiunto ciascuno, sia nel 1992 sia nel 1993, livelli superiori a due milioni di capi, il che fa sì che i Paesi Bassi siano annoverati fra i più importanti esportatori di suini vivi nella Comunità. La Commissione ha quindi giustamente tenuto conto del fatto che, se la fonte della malattia si trovava effettivamente nei Paesi Bassi, quest'ultima si sarebbe propagata facilmente in altri Stati membri in mancanza di provvedimenti.

125 In quarto luogo, il Tribunale ritiene che, nel corso dell'udienza, la Commissione abbia giustamente sottolineato che esisteva un rischio che, se essa non avesse adottato rigide misure per combattere la diffusione della malattia, altri Stati membri avrebbero agito direttamente adottando proprie misure e creando così una situazione nella quale gli scambi tra gli Stati membri avrebbero potuto essere falsati in modo più rilevante.

126 In quinto luogo, il Tribunale constata che esisteva una situazione d'urgenza di fronte alla quale la Commissione doveva reagire rapidamente. Tale urgenza ha fatto sì che la Commissione abbia dovuto adottare misure che potevano attuarsi facilmente, senza che fosse necessario troppo tempo per la preparazione.

127 In sesto luogo, infine, il Tribunale ricorda che la decisione 93/128 ha avuto una durata di applicazione relativamente limitata, vale a dire quattro settimane, cosicché gli inconvenienti causati dalla decisione sono stati, anch'essi, relativamente limitati.

128 Alla luce di tali considerazioni, il Tribunale ritiene che la Commissione, adottando la decisione 93/128, non ha ecceduto, almeno non in modo che confini con l'arbitrio, i limiti di quanto necessario per raggiungere lo scopo perseguito dalla decisione. Ne consegue che la decisione 93/128 non viola il principio di proporzionalità, comunque non in modo palese e grave.

— Sulla decisione 93/177

129 Il Tribunale osserva, innanzitutto, che la decisione 93/177 non vieta categoricamente, come fa la decisione 93/128, le esportazioni dai Paesi Bassi (e dall'Italia) in altri Stati membri, ma le sottopone a determinate condizioni. Come dimostrano le statistiche prodotte dai ricorrenti (allegati 3-5 alla replica), le esportazioni di suini vivi dai Paesi Bassi in altri Stati membri sono effettivamente riprese a seguito dell'applicazione di tale decisione per raggiungere, nel giro di qualche settimana, il loro precedente livello.

130 Il Tribunale osserva, poi, che le misure stabilite dalla decisione 93/177 sono state approvate dal comitato veterinario permanente e che le più importanti fra queste, vale a dire quelle figuranti all'art. 1, hanno avuto una durata d'applicazione relativamente ridotta, vale a dire da cinque a sei settimane.

131 Di conseguenza, il Tribunale ritiene che la Commissione, adottando la decisione 93/177, non ha violato il principio di proporzionalità, a fortiori non in modo palese e grave.



*Sul motivo fondato su uno sviamento di potere*

Argomenti delle parti

- 132 I ricorrenti, i quali fanno osservare che sia il divieto d'esportazione istituito dalla decisione 93/128 sia i limiti all'esportazione imposti dalla decisione 93/177 sono mezzi estremamente efficaci per porre fine, contemporaneamente, alla supremazia dei Paesi Bassi nelle esportazioni di suini vivi in altri Stati membri e per proteggere la produzione nazionale di altri Stati membri, sostengono, in sostanza, che adottando le dette decisioni la Commissione si è resa responsabile di uno sviamento di potere.
- 133 La Commissione rinvia al punto 24 della sentenza Fedesa e a., già citata, e sostiene che l'affermazione dei ricorrenti è priva di qualsiasi fondamento.

Giudizio del Tribunale

- 134 Risulta da una giurisprudenza costante che un atto comunitario è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o, quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente contemplata dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (v., per esempio, sentenze della Corte 21 febbraio 1984, cause riunite 140/82, 146/82, 221/82 e 226/82, Walzstahl-Vereinigung e Thyssen/Commissione, Racc. pag. 951, punto 27, e Fedesa e a., già citata, punto 24).
- 135 Orbene, il Tribunale osserva che, nelle loro memorie, i ricorrenti non hanno adottato alcun elemento obiettivo, pertinente e concordante, che dimostri come la Commissione abbia adottato le decisioni controverse per raggiungere fini diversi da

quelli dichiarati o per eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato. Ne consegue che il motivo fondato su uno sviamento di potere deve essere respinto.

*Sul motivo fondato su una violazione del principio di parità di trattamento*

Argomenti delle parti

- 136 I ricorrenti sostengono che, adottando le decisioni controverse, la Commissione ha violato il principio di non discriminazione sancito dall'art. 40, terzo comma, del Trattato, così come è stato interpretato, tra l'altro, nella sentenza della Corte 12 aprile 1984, causa 281/82, Unifrex/Commissione e Consiglio (Racc. pag. 1969, punto 30).
- 137 A sostegno di questo motivo, i ricorrenti fanno osservare, innanzi tutto, che dal terzo considerando della decisione 93/128 risulta che quest'ultima è stata adottata, in particolare, perché «il virus della malattia vescicolosa dei suini è stato isolato e (...) anticorpi di questo virus sono stati individuati in suini spediti dai Paesi Bassi in Italia». Essi fanno notare poi che il fatto di accertare la presenza di anticorpi e di isolare il virus non permette di stabilire il luogo del contagio.
- 138 A tal riguardo, i ricorrenti sostengono che dalle prove effettuate a Brescia risulta che, nel corso del periodo dal 2 settembre 1992 al 15 febbraio 1993, anticorpi del virus della malattia sono stati ritrovati principalmente su suini provenienti dal Belgio (242), poi, in ordine decrescente, dai Paesi Bassi (90), dalla Germania (34) e dalla Francia (32). Essi sottolineano che, se la presenza di anticorpi è stata accertata su suini provenienti dai Paesi Bassi, in particolare nel settembre e nell'ottobre 1992, il numero di casi accertati nel gennaio 1993 era esiguo, mentre nel febbraio 1993 nessun caso era stato accertato.

139 Di conseguenza, i ricorrenti ritengono che, adottando misure solo nei confronti dei Paesi Bassi, la Commissione abbia trattato questo Stato membro diversamente dagli altri e abbia quindi violato il principio di parità di trattamento.

140 La Commissione osserva che la presenza del virus in Italia è stata accertata solo su suini provenienti dai Paesi Bassi e che tale circostanza costituisce già da sola una differenza oggettiva che giustifica l'applicazione di un trattamento differenziato all'Italia rispetto ai Paesi Bassi.

### Giudizio del Tribunale

141 Risulta dalla giurisprudenza che il principio di parità di trattamento richiede che le situazioni analoghe non siano trattate in modo diverso a meno che la differenza sia obiettivamente giustificata (v. per esempio, la sentenza Unifrex/Commissione e Consiglio, già citata, punto 30).

142 Orbene, il Tribunale constata che, nel caso di specie, la Commissione ha adottato misure nei confronti dei Paesi Bassi e dell'Italia a seguito dell'accertamento, in Italia, della presenza del *virus* della malattia vescicolosa dei suini su suini vivi spediti dai Paesi Bassi, mentre solo la presenza di *anticorpi del virus* è stata accertata in suini vivi provenienti da altri Stati membri. È pacifico tra le parti che l'accertamento della presenza di anticorpi non basta per stabilire se gli animali siano contagiati dalla malattia o meno, dato che possono esistere casi di «falsa sieropositività». Invece, l'accertamento della presenza del virus è la prova che gli animali sono contagiati dalla malattia. Il Tribunale rileva che, di conseguenza, così come la Commissione ha giustamente affermato, la differenza di trattamento tra i Paesi Bassi e l'Italia, da una parte, e gli altri Stati membri, dall'altra, si giustifica oggettivamente. Di conseguenza, il motivo fondato su una violazione del principio di parità di trattamento non può essere accolto.

*Sul motivo fondato su una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento*

Argomenti delle parti

- 143 I ricorrenti sostengono che risulta dalla sentenza *Zuckerfabrik Bedburg e a./Commissione*, già citata, che il principio della tutela del legittimo affidamento è violato e la responsabilità della Comunità sussiste se una misura comunitaria viene adottata 1) in mancanza di un interesse pubblico perentorio in senso contrario, 2) con effetto immediato e senza preavviso, 3) in modo imprevedibile per un operatore economico avveduto e 4) senza provvedimenti transitori adeguati.
- 144 Essi ritengono che queste quattro condizioni siano state soddisfatte nel caso di specie, cosicché, adottando le decisioni controverse, la Commissione ha violato il principio della tutela del legittimo affidamento. Per quanto riguarda più in particolare l'interesse pubblico perentorio in senso contrario, esse ritengono che, alla luce della sentenza *Sofrimport/Commissione*, già citata (punti 26-29), un siffatto interesse manchi nel caso di specie.
- 145 La Commissione ribatte che la citata sentenza *Zuckerfabrik Bedburg e a./Commissione* non può essere fatta valere nella presente controversia dato che tale causa riguardava una misura tendente a modificare importi compensativi monetari e che si trattava quindi di una situazione di fatto differente da quella della presente controversia.
- 146 Essa ritiene, d'altronde, che la lotta contro la diffusione della malattia vescicolosa dei suini costituisce proprio un interesse pubblico perentorio e che ogni commerciante di bestiame deve tener conto delle misure che i pubblici poteri possono adottare per combattere le malattie degli animali in grado di causargli un danno.

47 Quanto alla sentenza Sofrimport/Commissione, già citata, la Commissione fa ancora osservare che non è pertinente ai fini della presente controversia poiché, in tale causa, si trattava di una normativa la quale prevedeva esplicitamente che occorreva tener conto di una determinata categoria d'interessati, mentre la direttiva 90/425, in particolare l'art. 10, n. 3, non contiene disposizioni analoghe.

## Giudizio del Tribunale

48 Risulta dalla giurisprudenza che la possibilità di avvalersi del principio della tutela del legittimo affidamento è data ad ogni operatore economico in capo al quale un'istituzione ha fatto sorgere fondate aspettative. Tuttavia, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie (v. per esempio, sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 33). Se un operatore economico prudente ed accorto è in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento comunitario idoneo a ledere i suoi interessi, non può invocare il beneficio di tale principio nel caso in cui il provvedimento venga adottato (v., per esempio, sentenza della Corte 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens/Commissione, Racc. pag. 1155, punto 44; sentenza Unifruit Hellas/Commissione, già citata, punto 51).

49 Il Tribunale osserva che, nel caso di specie, i ricorrenti non hanno adottato alcun elemento che dimostri come la Commissione abbia fatto sorgere in capo ad essi fondate aspettative sul fatto che non avrebbe emanato provvedimenti cautelari come quelli contestati nella presente controversia. Il Tribunale ritiene, inoltre, che l'ampio potere discrezionale di cui dispone la Commissione nella materia autorizzasse quest'ultima a modificare, in caso di necessità, la situazione esistente, cosicché gli operatori economici non potevano fare legittimamente affidamento sulla conservazione di tale situazione. Inoltre, il Tribunale ritiene che un operatore economico prudente e accorto debba essere in grado di prevedere che, in un caso in cui, come nella fattispecie, la presenza del virus di una malattia considerata dalla direttiva

90/425 è accertata su animali spediti da uno Stato membro in un altro Stato membro, la Commissione può essere indotta ad adottare, in forza dell'art. 10, nn. 3 e 4, della direttiva 90/425, provvedimenti cautelari come quelli del caso di specie.

- 150 Ne consegue che il motivo fondato su una violazione del principio della tutela del legittimo affidamento deve essere respinto.

*Sul motivo fondato su una violazione del diritto al contraddittorio*

#### Argomenti delle parti

- 151 I ricorrenti sostengono che, adottando le decisioni controverse, la Commissione ha violato il principio secondo il quale, prima di adottare un atto che arrechi pregiudizio, le istituzioni comunitarie devono permettere agli interessati di far conoscere il loro punto di vista e devono debitamente motivare l'atto su questo punto (sentenza Technische Universität München, già citata, punti 13 e 14, sentenze della Corte 10 luglio 1986, causa 234/84, Belgio/Commissione, Racc. pag. 2263, punto 27, e 12 febbraio 1992, cause C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione, Racc. pag. I-565, punto 45).
- 152 La Commissione rileva innanzi tutto che l'Italia e i Paesi Bassi sono stati invitati a discutere con essa e che quest'ultimo Stato membro è stato effettivamente sentito nel corso della riunione del 26 febbraio 1993. La convenuta fa notare poi che, a suo avviso, il diritto comunitario non contiene alcun principio generale secondo il quale gli interessati debbano essere sentiti prima dell'adozione di una misura comunitaria. Infatti, secondo la Commissione, risulta dalla sentenza Belgio/Commissione, già citata (punto 27), che una determinata persona deve essere sentita solo nel caso in cui sia stato avviato contro di lei un procedimento amministrativo. Poiché un procedimento del genere manca nel caso di specie, la convenuta è dell'avviso che essa non fosse tenuta a sentire i ricorrenti.

53 La Commissione fa osservare, inoltre, che i ricorrenti chiedono che, prima di prendere decisioni politiche come i provvedimenti di cui trattasi, le istituzioni comunitarie consultino i settori economici interessati. Secondo la Commissione, nel caso in cui un tale obbligo esistesse, l'esercizio delle competenze conferite alle istituzioni comunitarie sarebbe totalmente paralizzato, il che non è ammissibile.

### Giudizio del Tribunale

54 Riguardo a questo motivo, è sufficiente constatare che così come è stato stabilito nell'ambito dell'esame di ricevibilità (v. supra punti 55-57), la Commissione non era tenuta a sentire i ricorrenti prima di adottare le decisioni controverse. Già soltanto per questa ragione, il motivo fondato su una violazione del diritto al contraddittorio non può essere accolto.

### F — Osservazioni finali

55 Risulta da tutte le precedenti considerazioni che i ricorrenti non sono riusciti a dimostrare che la Commissione, adottando le decisioni controverse, abbia violato, in modo palese e grave, una norma superiore di diritto intesa a tutelare i singoli. Mancando la prima condizione perché sussista la responsabilità della Comunità, vale a dire la presenza di un comportamento illegittimo da parte di un'istituzione, vanno respinte le domande di risarcimento sopracitate, senza che occorra esaminare se ricorrano le altre condizioni necessarie perché sussista la responsabilità della Comunità.

56 Ne consegue che i ricorsi devono essere respinti nel loro insieme.

## Sulle spese

<sup>157</sup> 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 risultati soccombenti, alla luce delle conclusioni della Commissione essi vanno condannati alle spese.

Per questi motivi,

### IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) I ricorsi sono respinti.
- 2) I ricorrenti sono condannati alle spese.

Briët

Bellamy

Azizi

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 dicembre 1995.

Il cancelliere

Il presidente facente funzione

H. Jung

C. P. Briët