

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Prima Sezione)
17 dicembre 2003 *

Nella causa T-146/01,

DLD Trading Co., con sede in Brno (Repubblica ceca), rappresentata dagli avv.ti
J. Hintermayr, G. Minichmayr, P. Burgstaller e M. Krüger,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dalle sig.re M.-C. Giorgi,
A.-M. Colaert, nonché dal sig. J.-P. Hix, in qualità di agenti,

convenuto,

* Lingua processuale: il tedesco.

sostenuto da

Repubblica d'Austria, rappresentata dalla sig.ra C. Pesendorfer e dai sigg. W. Okresek e H. Dossi, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

da

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Schieferer, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

Repubblica di Finlandia, rappresentata dalle sig.re T. Pynnä e A. Guimaraes-Purokoski, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenant,

avente ad oggetto un ricorso diretto ad ottenere il risarcimento del danno asseritamente subito a motivo dell'illegittimità da cui sarebbero viziati, da un lato, il regolamento (CE) del Consiglio 14 dicembre 1998, n. 2744, che modifica il regolamento (CE) n. 355/94 e che proroga la misura temporanea di deroga applicabile all'Austria (GU L 345, pag. 9), e, dall'altro, la direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, 69/169/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6), come modificata,

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

composto dal sig. B. Vesterdorf, presidente, dalla sig.ra P. Lindh e dal sig. H. Legal, giudici,

cancelliere: I. Natsinas, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 18 marzo 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto giuridico-normativo

- 1 L'importazione nella Comunità delle merci provenienti dai paesi terzi dà luogo, da un lato, alla riscossione di dazi doganali mediante applicazione della tariffa doganale comune e, dall'altro, al prelievo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) e di alcune imposte sui consumi.
- 2 Tuttavia, nei limiti in cui siano prive di qualsiasi carattere commerciale, le importazioni a scopi privati di merci contenute nei bagagli personali dei viaggiatori sono, salvo alcune limitazioni, esentate dai dazi doganali in forza dell'art. 45 del regolamento (CEE) del Consiglio 28 marzo 1983, n. 918, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali (GU L 105, pag. 1).
- 3 Alcune misure di liberalizzazione del regime fiscale applicabile alle importazioni effettuate nell'ambito del traffico viaggiatori sono state introdotte anche dalla direttiva del Consiglio 28 maggio 1969, 69/169/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti la franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne riscosse all'importazione nel traffico internazionale di viaggiatori (GU L 133, pag. 6).

- 4 Tali franchigie doganali e fiscali sono espresse in valore o in quantitativi, a seconda del tipo di merce. Il valore dei prodotti per i quali la franchigia è espressa in quantitativi non viene preso in considerazione per stabilire se le importazioni di un viaggiatore raggiungono o no il limite massimo della franchigia commisurata al valore.
- 5 Le franchigie riconosciute ai viaggiatori dal regolamento n. 918/83 e dalla direttiva 69/169 sono state soppresse a far data dal 1° gennaio 1993 nell'ambito dei movimenti di merci intracomunitari. Per contro, esse restano applicabili al traffico tra la Comunità e i paesi terzi.

Franchigie doganali, espresse in valore, applicabili alle importazioni effettuate da passeggeri di prodotti diversi dai prodotti del tabacco, dai prodotti alcolici, dai profumi e dalle acque da toilette

- 6 Per i prodotti diversi dai prodotti del tabacco, dalle bevande alcoliche, dai profumi e dalle acque da toilette, l'art. 47 del regolamento n. 918/83, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 14 febbraio 1994, n. 355 (GU L 46, pag. 5), ha portato ad ECU 175, a partire dal 1° aprile 1994, l'importo della franchigia dai dazi all'importazione espressa in valore, fino ad allora fissata in ECU 45 per viaggiatore.
- 7 L'art. 151, n. 2, dell'Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (GU 1994, C 241, pag. 9) stabilisce che, su richiesta debitamente motivata di uno dei nuovi Stati membri, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, «può adottare anteriormente al 1° gennaio 1995», data di entrata in vigore del detto atto di adesione, misure temporanee di deroga ad atti delle istituzioni adottati — come nel caso del regolamento n. 355/94 — tra il 1° gennaio 1994 e la data della firma del trattato di adesione.

- 8 A seguito di una richiesta in tal senso presentata dalla Repubblica d'Austria il 5 settembre 1994, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) 22 dicembre 1994, n. 3316, che modifica il regolamento n. 355/94 con l'introduzione di una deroga temporanea applicabile all'Austria in materia di franchigie doganali (GU L 350, pag. 12, come rettificato in GU 1995, L 38, pag. 19).
- 9 L'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 3316/94, ha differito fino al 1° gennaio 1998 l'obbligo della Repubblica d'Austria di applicare la franchigia comunitaria di ECU 175 alle importazioni di beni effettuate da viaggiatori che entrano nel territorio di tale Stato membro in particolare attraverso una frontiera terrestre situata tra il medesimo e i paesi terzi diversi dai paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).
- 10 La detta disposizione ha previsto altresì che la Repubblica d'Austria «[avrebbe applicato] (...) una franchigia non inferiore a 75 ECU, a decorrere dall'entrata in vigore del trattato di adesione».
- 11 Tale deroga è stata concessa a motivo delle notevoli difficoltà economiche che l'innalzamento della franchigia ad ECU 175 avrebbe potuto provocare per la Repubblica d'Austria, tenuto conto delle differenze esistenti tra i prezzi rispettivamente praticati in tale paese e nei paesi dell'Est ad esso limitrofi.
- 12 Pertanto, l'art. 97, lett. a), della legge austriaca per l'attuazione della normativa doganale, come modificata (BGBl. 1995 I, pag. 6672), è stato riformulato dall'Assemblea nazionale austriaca nei seguenti termini:

«Le merci importate dai viaggiatori che entrano nel territorio di applicazione della presente legge attraverso una frontiera terrestre situata tra tale territorio e i

paesi diversi dagli Stati membri e dai paesi dell'EFTA sono ammesse a beneficiare di una franchigia di ECU 75 a partire dall'entrata in vigore del Trattato di adesione fino al 31 dicembre 1997».

13 Con lettera 23 luglio 1997, la Repubblica d'Austria ha chiesto al Consiglio una proroga della deroga suddetta, facendo valere il permanere, ed anzi l'aggravarsi, delle difficoltà che avevano motivato l'adozione di tale misura.

14 Prima che il Consiglio si fosse pronunciato su tale richiesta, la deroga che consentiva alla Repubblica d'Austria di applicare una franchigia doganale di ECU 75 è venuta a scadenza il 31 dicembre 1997. Ciò malgrado, la Repubblica d'Austria non ha aumentato l'importo della franchigia fino al livello comunitario di ECU 175. Infatti, l'Assemblea nazionale austriaca ha adottato, poco prima della fine del 1997, una versione modificata dell'art. 97, lett. a), della succitata legge per l'attuazione della normativa doganale (BGBl. 1998 I, pag. 441).

15 La detta disposizione prevedeva, nella nuova versione modificata, quanto segue:

«Il Ministero federale delle Finanze è autorizzato a ridurre ad ECU 75 la franchigia applicabile alle merci importate dai viaggiatori che entrano nel territorio di applicazione della presente legge attraverso una frontiera terrestre situata tra tale territorio e i paesi diversi dagli Stati membri e dai paesi dell'EFTA».

16 Con il regolamento (CE) 14 dicembre 1998, n. 2744, che modifica il regolamento n. 355/94 (GU L 345, pag. 9), il Consiglio ha prorogato la deroga temporanea concessa alla Repubblica d'Austria. Il regolamento n. 2744/98 è entrato in vigore il 19 dicembre 1998, giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Tale testo disponeva tuttavia che esso era applicabile a far data dal 1° gennaio 1998.

- 17 L'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 2744/98, ha dunque prorogato, dal 1° gennaio 1998 al 1° gennaio 2003, la deroga che esonerava la Repubblica d'Austria dall'applicazione della franchigia comunitaria di ECU 175.
- 18 In forza della detta disposizione, la Repubblica d'Austria era tenuta ad ammettere le importazioni dei prodotti in questione al beneficio di una franchigia non inferiore ad ECU 75 fino al 31 dicembre 1998 e ad ECU 100 a partire dal 1° gennaio 1999, e ad innalzare poi gradualmente tale importo al fine di applicare alle dette importazioni, al più tardi il 1° gennaio 2003, l'importo di ECU 175 in vigore nella Comunità.

Franchigie fiscali, espresse in quantitativi, applicabili alle importazioni effettuate da viaggiatori di prodotti del tabacco, bevande alcoliche, profumi e acque da toilette

- 19 Il regime delle franchigie fiscali attinenti al traffico internazionale dei viaggiatori, espresse in quantitativi, è definito dagli artt. 4 e 5 della direttiva 69/169, come modificata. Tali articoli dispongono quanto segue:

«Articolo 4

1. Fatte salve le disposizioni nazionali applicabili in materia ai viaggiatori non residenti in Europa, ogni Stato membro applica i seguenti limiti quantitativi per

quanto riguarda l'importazione, in franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposizioni indirette interne, delle merci in appresso indicate:

Traffico tra paesi terzi e Comunità

a) Prodotti di tabacco:

— sigarette 200 pezzi

o

— sigaretti (sigari di peso massimo di 3 grammi al pezzo) 100 pezzi

o

— sigari 50 pezzi

o

— tabacco da fumare 250 grammi

b) Alcol e bevande alcoliche:

— bevande distillate e bevande alcoliche,
di gradazione alcolica superiore a 22% vol;
alcol etilico non denaturato di 80% vol e più in totale 1 litro

oppure

— bevande distillate e bevande alcoliche,
aperitivi a base di vino o di alcole,
tafia, saké

in totale 2 litri

o

— bevande simili di un grado alcolico pari o inferiore a 22% vol;
vini spumanti, vini liquorosi

e

— vini tranquilli

in totale 2 litri

(...)

Articolo 5

(...)

8. Gli Stati membri hanno la facoltà di ridurre le quantità delle merci di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lettere a) e d), per i viaggiatori che, venendo da un paese terzo, entrano in uno Stato membro».

20 In base a quest'ultima disposizione, l'art. 3, lett. a), del regolamento del Ministro federale delle Finanze austriaco, che modifica il regolamento relativo alle esenzioni dalle imposte sui consumi [«Verordnung des Bundesministers für Finanzen, mit der die Verbrauchssteuerbefreiungsverordnung geändert wird» (BGBl. 1997 II, pag. 733)], ha così ridotto la franchigia fiscale espressa in quantitativi, con effetto al 1° luglio 1997:

«La franchigia dalle imposte sui consumi applicabile ai prodotti del tabacco importati nei loro bagagli personali dai viaggiatori residenti nel territorio di applicazione del presente regolamento ed entranti in tale territorio attraverso una frontiera terrestre situata tra quest'ultimo e i paesi diversi dagli Stati membri dell'Unione europea e dai membri dell'EFTA, è limitata a:

1. 25 sigarette o

2. 5 sigari o

3. 10 sigaretti (sigari di un peso massimo di 3 grammi al pezzo) o

4. 25 grammi di tabacco da fumo o

5. un assortimento di tali prodotti non eccedente 25 grammi.

(...)».

Fatti all'origine della controversia

21 La DLD Trading Co. gestisce, nella Repubblica ceca, due punti di vendita in regime di esenzione fiscale siti in Hevlin e in Hate, nell'immediata prossimità

della frontiera austriaca. La detta impresa vi vende i seguenti prodotti: tabacchi manufatti, bevande alcoliche, profumi, acque da toilette, prodotti cosmetici, prodotti alimentari, prodotti elettronici di largo consumo, prodotti tessili, additivi, giochi e oggetti di uso corrente. In pratica, i suoi clienti sono quasi esclusivamente viaggiatori che importano in Austria, nei loro bagagli, tali prodotti destinati al loro uso personale.

- 22 La ricorrente sostiene di aver effettuato massicci investimenti, tra i quali rientra l'apertura del suo negozio in Hevlin nel dicembre 1996, in previsione dell'innalzamento da ECU 75 a ECU 175, al 31 dicembre 1997, della franchigia doganale applicabile alle importazioni dei prodotti in questione in Austria effettuate dai viaggiatori.
- 23 Tuttavia, il rinvio del detto innalzamento, da un lato, e la riduzione, da parte della Repubblica d'Austria, dei quantitativi di prodotti del tabacco importabili in esenzione dall'IVA e dalle altre imposte sui consumi, dall'altro, avrebbero preso la ricorrente alla sprovvista e le avrebbero cagionato un danno notevole sotto forma di perdita di introiti.

Rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia

- 24 Il 23 gennaio 2001, la ricorrente ha proposto dinanzi al Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (Tribunale circondariale per le cause civili di Vienna, Austria) una domanda diretta ad ottenere la condanna della Repubblica d'Austria al pagamento di un risarcimento di EUR 726 728,34.
- 25 Con decisione in data 5 novembre 2001, il detto giudice ha sottoposto alla Corte di giustizia in via pregiudiziale, a norma dell'art. 234 CE, in particolare la

questione se la normativa austriaca fosse contraria ad una qualche disposizione di diritto comunitario per il fatto di prevedere un limite di valore della franchigia doganale, nonché talune restrizioni dei quantitativi di prodotti del tabacco importabili dai viaggiatori interessati in esenzione dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle altre imposte sui consumi (causa DLD Trading Company Import-Export, registrata nella cancelleria della Corte con il numero C-447/01).

- 26 Con ordinanza 21 marzo 2002, la Corte ha dichiarato irricevibile tale domanda di pronuncia pregiudiziale, per il fatto che le indicazioni contenute nella decisione di rinvio non la ponevano in condizione di fornire un'interpretazione utile del diritto comunitario in rapporto alla situazione di fatto e di diritto costituente l'oggetto della causa nazionale.

Procedimento dinanzi al Tribunale di primo grado

- 27 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria del Tribunale il 2 luglio 2001, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.
- 28 Con ordinanze del Presidente della Prima Sezione rispettivamente in data 9 e 17 gennaio 2002, la Commissione, da un lato, e la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Finlandia, dall'altro, sono state ammesse ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.
- 29 La Repubblica d'Austria e la Commissione hanno depositato le loro memorie di intervento, rispettivamente in data 28 febbraio 2002 e 5 marzo 2002.

- 30 In seguito all'impedimento di uno dei giudici della Prima Sezione, il Presidente del Tribunale ha designato, in data 9 gennaio 2003, il giudice sig.ra P. Lindh, a norma dell'art. 32, n. 3, del regolamento di procedura del Tribunale, per integrare il collegio giudicante.
- 31 Su relazione del giudice-relatore, il Tribunale (Prima Sezione) ha deciso di aprire la fase orale.
- 32 In occasione dell'udienza svoltasi il 18 marzo 2003, sono state sentite le difese orali della ricorrente, del Consiglio e della Commissione, nonché le loro risposte ai quesiti posti dal Tribunale.

Conclusioni delle parti

- 33 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:
- condannare il convenuto a versare alla ricorrente un risarcimento di EUR 726 728,34;
 - dichiarare contrari al diritto comunitario il regolamento n. 2744/98 e l'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata;
 - condannare il convenuto alle spese.

34 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica d'Austria e dalla Commissione, conclude che il Tribunale voglia:

- in via principale, dichiarare il ricorso irricevibile;

- in subordine, respingere il ricorso perché infondato;

- condannare la ricorrente alle spese.

Sulla ricevibilità del ricorso

35 Il Consiglio e la Commissione sostengono che il ricorso è irricevibile e fanno valere, a tal fine, le due seguenti cause di irricevibilità.

Quanto all'assenza di conformità dell'atto introduttivo alle prescrizioni di cui all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura

36 Il Consiglio afferma che la ricorrente ha ommesso di allegare al proprio atto introduttivo un documento analitico illustrante le proprie perdite, violando così le prescrizioni di cui all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

- 37 In tal modo, il Consiglio sarebbe stato messo nell'impossibilità di conoscere il preciso oggetto della controversia e di valutare la fondatezza del ricorso e, dunque, di svolgere utilmente le proprie difese.
- 38 La ricorrente obietta che, per dimostrare la reale esistenza e la portata del danno da essa subito, ha fatto riferimento ai propri risultati di gestione nonché alle proprie cifre di fatturato attinenti ai pertinenti esercizi. La ricorrente precisa che l'atto introduttivo mira, in un primo tempo, a far constatare la causa generatrice della responsabilità extracontrattuale della Comunità.
- 39 Secondo una costante giurisprudenza, una domanda di risarcimento danni intesa ad ottenere un indennizzo qualunque manca della precisione necessaria e deve, di conseguenza, essere considerata irricevibile (sentenza del Tribunale 15 giugno 1999, causa T-277/97, Ismeri Europa/Corte dei conti, Racc. pag. II-1825, punto 65, confermata, in sede di impugnazione, dalla sentenza della Corte 10 luglio 2001, causa C-315/99 P, Ismeri Europa/Corte dei conti, Racc. pag. I-5281).
- 40 In effetti, l'atto introduttivo non contiene alcuna valutazione attendibile del danno lamentato. La ricorrente si è limitata, in tale documento, a fornire una stima del danno minimo da essa asseritamente subito.
- 41 Tuttavia, la ricorrente ha comunque indicato, nel proprio atto introduttivo, gli elementi che consentono di valutare la natura e l'ampiezza del danno lamentato. In tale documento, essa ha infatti stimato il danno subito in misura pari al 20% delle perdite complessive in cui sarebbe incorsa dal 1° luglio 1997 relativamente alle vendite dei prodotti interessati dalle misure comunitarie di cui trattasi.

- 42 Inoltre, tale mancanza di cifre attendibili in merito al danno asseritamente subito non ha in alcun modo influito, nel caso concreto, sull'esercizio, da parte del Consiglio, dei diritti ad esso spettanti nella sua qualità di convenuto. La ricorrente ha integrato i dati in questione nella propria replica ed ha così consentito al convenuto di discutere effettivamente la natura e l'ampiezza del danno tanto in sede di controreplica quanto in occasione dell'udienza (v., in tal senso, sentenza 15 giugno 1999, Ismeri Europa/Corte dei conti, cit., punto 67).
- 43 D'altra parte, nella propria controreplica, il Consiglio ha lasciato aperta la possibilità di fissare l'importo esatto del danno successivamente a un'eventuale sentenza che riconosca il principio della responsabilità della Comunità, e si è riservato la facoltà di contestare soltanto in tale fase successiva la valutazione del danno prospettata dalla ricorrente.
- 44 Occorre dunque rigettare l'eccezione di irricevibilità fondata sul fatto che l'atto introduttivo mancherebbe della precisione necessaria per essere conforme alle prescrizioni di cui all'art. 44, n. 1, lett. c), del regolamento di procedura.

Quanto al difetto di legittimazione della ricorrente a chiedere l'annullamento di disposizioni regolamentari

- 45 Nella sua memoria d'intervento, la Commissione conclude per l'irricevibilità del ricorso in quanto questo debba essere inteso come diretto all'annullamento del regolamento n. 2744/98, da un lato, e dell'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata, dall'altro. Posto che tali disposizioni di applicazione generale non riguardano né direttamente né indirettamente la DLD Trading Co., quest'ultima non sarebbe legittimata a chiederne l'annullamento.

- 46 Dopo aver ripreso tale tesi nella propria controreplica, il Consiglio ha dichiarato, all'udienza, la propria rinuncia a farla valere.
- 47 Secondo una costante giurisprudenza, le parti intervenienti devono, ai sensi dell'art. 116, n. 3, del regolamento di procedura, accettare il procedimento nello stato in cui si trova al momento del loro intervento, e le conclusioni formulate nella loro istanza di intervento possono essere dirette, a norma dell'art. 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia, soltanto a supportare le conclusioni della parte principale a sostegno della quale esse intervengono (sentenza del Tribunale 25 giugno 1998, cause riunite T-371/94 e T-394/94, British Airways e a./Commissione, Racc. pag. II-2405, punto 75).
- 48 Pertanto, la Commissione, in quanto parte interveniente, non è legittimata a far valere una causa di irricevibilità del ricorso non formulata nelle conclusioni del convenuto (v., in tal senso, sentenza del Tribunale 21 gennaio 1999, cause riunite T-185/96, T-189/96 e T-190/96, Riviera Auto Service e a./Commissione, Racc. pag. II-93, punto 25).
- 49 In proposito, è pacifico che il Consiglio ha rinunciato in corso di giudizio a eccepire il difetto di legittimazione ad agire della ricorrente, il quale comunque era stato dedotto soltanto tardivamente, in sede di controreplica.
- 50 Pertanto, l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione, parte interveniente, non può essere accolta.
- 51 Occorre comunque rilevare che, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il ricorso della DLD Trading Co. non può essere considerato come diretto all'annullamento, sulla scorta dell'art. 230, quarto comma, CE, delle disposizioni comunitarie contestate.

- 52 Infatti, sebbene la DLD Trading Co. chieda al Tribunale di dichiarare la contrarietà al diritto comunitario del regolamento n. 2744/98 e dell'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata, ciò è soltanto al fine di dimostrare il fondamento giuridico di una domanda di risarcimento presentata ai sensi dell'art. 288, secondo comma, CE, e non anche per ottenere, in via separata e distinta, l'annullamento delle dette disposizioni ai sensi dell'art. 230, quarto comma, CE.
- 53 Pertanto, per poter essere legittimata a proporre la propria azione di risarcimento e ad eccepire l'illegittimità delle disposizioni regolamentari che, a suo avviso, giustificano tale azione, la DLD Trading Co. non è tenuta a soddisfare il presupposto di cui all'art. 230, quarto comma, CE, ossia che tali disposizioni la riguardino direttamente e individualmente.
- 54 Pertanto, non si può che respingere la dedotta eccezione di difetto di legittimazione ad agire in capo alla ricorrente.
- 55 Dalle considerazioni di cui sopra consegue che il ricorso è ricevibile.

Sulla fondatezza del ricorso

Argomenti delle parti

- 56 La ricorrente sostiene, anzitutto, che le disposizioni di diritto comunitario relative all'importo delle franchigie doganali e fiscali violano vari diritti fondamentali e principi generali del diritto e, inoltre, che esse sono state all'origine di una contrazione della sua attività commerciale con conseguente insorgere di un danno.

- 57 In primo luogo, la DLD Trading Co. ritiene che il regolamento n. 2744/98 violi i principi del legittimo affidamento e di irretroattività, in quanto le sue norme, entrate in vigore il 19 dicembre 1998, prorogano retroattivamente a far data dal 1° gennaio 1998 la deroga che consente alla Repubblica d'Austria di limitare a ECU 75 l'importo della franchigia doganale applicabile al traffico viaggiatori.
- 58 In tal modo, il Consiglio avrebbe avallato la prassi — priva di qualsiasi fondamento legale e manifestamente contraria al diritto comunitario — unilateralmente instaurata dall'amministrazione fiscale austriaca dal 1° gennaio 1998 al 19 dicembre 1998.
- 59 Quanto all'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata, esso violerebbe il principio di proporzionalità, in quanto autorizza gli Stati membri a limitare, senza condizioni né restrizioni, i quantitativi di prodotti importabili dai viaggiatori in franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle imposte sui consumi.
- 60 Pertanto, infrangendo i principi generali del diritto nonché taluni diritti fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico comunitario, le disposizioni censurate comporterebbero una violazione sufficientemente caratterizzata di norme di rango superiore.
- 61 Il Consiglio obietta che l'adozione di una tariffa doganale comune non gli vieta di derogare a quest'ultima nel caso in cui la situazione economica lo esiga, così come indicato peraltro dall'art. 27, lett. d), CE.

- 62 L'applicazione retroattiva del regolamento n. 2744/98 sarebbe stata giustificata dalla finalità perseguita da tale testo normativo e non sarebbe stata idonea a violare il legittimo affidamento della ricorrente. Un operatore prudente e avveduto non avrebbe potuto rimanere sorpreso dalla proroga della deroga comunitaria controversa.
- 63 Peraltro, qualsiasi deroga consentita agli Stati membri da una direttiva dovrebbe essere attuata entro i limiti tracciati dal Trattato e, in particolare, rispettando il limite costituito dall'applicazione del principio di proporzionalità.
- 64 Il Consiglio aggiunge che, lungi dall'aver gravemente violato una norma giuridica destinata ad attribuire determinati diritti ai singoli, esso ha debitamente proceduto alla ponderazione dei diversi interessi pubblici e privati in gioco. Il Consiglio sottolinea inoltre che la franchigia ammessa a beneficio dei viaggiatori non è destinata ad attribuire diritti ai commercianti stabiliti, come la ricorrente, in paesi terzi, bensì soltanto ai viaggiatori stessi.
- 65 La DLD Trading Co. sostiene, in secondo luogo, che le illegittimità denunciate le hanno cagionato un grave pregiudizio, che il Consiglio, al quale è imputabile il comportamento generatore di tale danno, sarebbe tenuto a risarcire a norma dell'art. 288, secondo comma, CE.
- 66 La limitazione retroattiva della franchigia doganale espressa in valore, la quale è passata, in virtù del regolamento n. 2744/98, da ECU 175 a ECU 75 al 1° gennaio 1998, e successivamente l'innalzamento di questa stessa franchigia limitato a ECU 100 a partire dal 1° gennaio 1999 avrebbero avuto come effetto di ridurre sostanzialmente l'importo della franchigia generalmente applicabile di ECU 175, della quale avrebbero dovuto beneficiare i clienti della ricorrente. La ricorrente avrebbe così subito un danno commerciale considerevole a partire dal 1° gennaio 1998.

- 67 Inoltre, la limitazione introdotta dall'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata, dei quantitativi massimi di prodotti del tabacco importabili in franchigia dalle imposte sulla cifra d'affari e dalle imposte sui consumi avrebbe anch'essa causato alla ricorrente un danno cospicuo a partire dal 1° luglio 1997.
- 68 Il Consiglio ribatte che la ricorrente non ha dimostrato l'esistenza di un danno effettivo, avendo mancato di produrre documenti di prova in tal senso. In subordine, il Consiglio contesta la stima del danno presentata dalla ricorrente.
- 69 Infine, la DLD Trading Co. fa valere, in sostanza, che l'importo della franchigia in deroga di ECU 75 è previsto da un regolamento comunitario direttamente applicabile e che quest'ultimo, non consentendo alla Repubblica d'Austria di fissare un diverso importo, è direttamente all'origine del danno.
- 70 Il Consiglio obietta che le disposizioni comunitarie contestate lasciano un certo margine discrezionale alle autorità austriache, le quali potevano scegliere di fissare la franchigia a un livello più elevato. Pertanto, considerate le possibilità di scelta di cui le dette autorità disponevano, mancherebbe nel caso di specie un nesso di causalità diretto tra il comportamento addebitato al Consiglio e il danno lamentato.

Giudizio del Tribunale

— Quanto al nesso di causalità tra il comportamento addebitato al Consiglio e il danno lamentato

- 71 Occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che la parte

proponente azione di risarcimento provi l'illegittimità del comportamento addebitato all'istituzione interessata, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra tale comportamento e il danno lamentato (sentenze della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/CEE, Racc. pag. 3057, punto 16, e 14 gennaio 1993, causa C-257/90, Italsolar/Commissione, Racc. pag. I-9, punto 33).

- 72 Inoltre, il nesso di causalità richiesto dall'art. 288, secondo comma, CE presuppone che esista un rapporto diretto di causa-effetto tra l'illegittimità del comportamento dell'istituzione coinvolta e il danno lamentato, vale a dire il danno deve derivare in modo diretto dal comportamento censurato (sentenze della Corte 4 ottobre 1979, cause riunite 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 271/79, 28/79 e 45/79, Dumortier frères e a./Consiglio, Racc. pag. 3091, punto 21, e 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur, Racc. pag. I-1029, punto 51; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II- 729, punto 55, e 25 giugno 1997, causa T-7/96, Perillo/Commissione, Racc. pag. II-1061, punto 41).
- 73 Spetta alla parte ricorrente fornire la prova dell'esistenza di un tale nesso diretto (sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-168/94, Blackspur e a./Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2627, punto 40).
- 74 Posto che i tre presupposti per l'insorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità sono cumulativi, l'assenza di uno di essi è sufficiente per determinare il rigetto di un ricorso per risarcimento (sentenza della Corte 9 settembre 1999, causa C-257/98 P, Lucaccioni/Commissione, Racc. pag. I-5251, punto 14; sentenza del Tribunale 24 aprile 2002, causa T-220/96, EVO/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2265, punto 39).

— Quanto al danno asseritamente derivante dalla limitazione della franchigia doganale, espressa in valore, applicabile alle importazioni effettuate da viaggiatori di prodotti diversi dai prodotti del tabacco, dai prodotti alcolici, dai profumi e dalle acque da toilette

- 75 Risulta dall'esposizione del contesto giuridico-normativo della controversia, di cui ai precedenti punti 6-20, che la Repubblica d'Austria è stata inizialmente autorizzata dall'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 3316/94, a non ammettere le merci in questione al beneficio della franchigia doganale comunitaria di ECU 175 prima del 1° gennaio 1998 e ad applicare invece a tali merci, tra il 1° gennaio 1995, data di entrata in vigore del Trattato di adesione, e il 31 dicembre 1997, una franchigia in deroga di ammontare fissato in ECU 75.
- 76 Successivamente, l'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 2744/98, ha prorogato, con effetto retroattivo al 1° gennaio 1998 e fino al 1° gennaio 2003, l'autorizzazione concessa alla Repubblica d'Austria a derogare all'applicazione della franchigia doganale comunitaria di ECU 175, imponendole soltanto un importo di franchigia che non fosse inferiore ad ECU 75 fino al 31 dicembre 1998 e ad ECU 100 a partire dal 1° gennaio 1999, da aumentarsi poi gradualmente fino a raggiungere ECU 175 al più tardi il 1° gennaio 2003.
- 77 Ne consegue che, adottando il regolamento n. 2744/98, censurato dalla ricorrente, il Consiglio si è limitato ad imporre alle autorità austriache il rispetto di un importo minimo di franchigia doganale inferiore al minimo comunitario generalmente applicabile. Così facendo, il Consiglio non ha imposto allo Stato membro interessato alcun obbligo di far ricorso alla deroga concessagli.

- 78 Pertanto, le autorità nazionali restavano legittimate ad adottare in qualsiasi momento, nella loro legislazione interna, il livello di franchigia comunitaria di ECU 175, senza attendere la scadenza dei termini fissati dall'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 2744/98, per porre termine alla situazione di deroga.
- 79 Sotto tale profilo, il regolamento n. 2744/98 costituiva dunque una semplice autorizzazione alle autorità nazionali — non comportante alcun obbligo — a procedere all'applicazione di importi di franchigia minimi inferiori a quelli imposti dal diritto comunitario.
- 80 Pertanto, il detto regolamento non può ritenersi causa diretta del danno lamentato, a motivo della fissazione, da parte delle autorità nazionali, di importi di franchigia che la normativa comunitaria non imponeva loro di adottare.
- 81 A questo proposito, la ricorrente non può dedurre dall'applicabilità diretta dei regolamenti comunitari la mancanza di potere discrezionale in capo alle dette autorità nell'applicazione delle disposizioni in questione.
- 82 Infatti, l'applicabilità diretta di un regolamento comunitario non osta in alcun modo a che proprio le norme di quest'ultimo autorizzino gli Stati membri ad adottare le misure di attuazione di natura legislativa, regolamentare, amministrativa e finanziaria necessarie per la sua effettiva applicazione (sentenza della Corte 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania, Racc. pag. 2749, punto 34) né a che gli Stati membri dispongano a tal fine di un potere discrezionale (sentenza della Corte 30 novembre 1978, causa 31/78, Bussone, Racc. pag. 2429, punto 10).

- 83 Per ogni utile fine, occorre ancora stabilire se possa per altro verso esistere un nesso di causalità tra, da un lato, l'illegittimità da cui sarebbe viziato il regolamento n. 2744/98 a motivo della retroattività delle sue disposizioni al 1° gennaio 1998 e, dall'altro, il danno che la ricorrente sostiene di aver subito a partire da tale data fino al 19 dicembre 1998, data di entrata in vigore del detto regolamento.
- 84 Anche a supporre che il regolamento n. 2744/98, entrato in vigore il 19 dicembre 1998, fosse illegittimo in quanto ha fatto retroagire al 1° gennaio 1998 la proroga della deroga accordata alla Repubblica d'Austria, esso non può in ogni caso essere ritenuto la causa diretta del danno asseritamente subito dalla ricorrente quanto al periodo compreso tra la seconda delle date suindicate e il 19 dicembre 1998.
- 85 Sono state infatti le autorità austriache che, senza essere state previamente autorizzate in tal senso dal Consiglio, hanno unilateralmente deciso, con l'art. 97, lett. a), della legge per l'attuazione della normativa doganale, come modificata, riportato supra al punto 15, di «ridurre» a ECU 75 la franchigia applicabile alle merci in questione, a far data dal 1° gennaio 1998.
- 86 Ora, a partire da tale data, la deroga che era stata accordata alle autorità austriache fino al 31 dicembre 1997 dall'art. 2 del regolamento n. 355/94, come modificato dal regolamento n. 3316/94, era scaduta e l'importo della franchigia comunitaria fissato a ECU 175 avrebbe normalmente dovuto essere applicato.
- 87 Pertanto, le importazioni in Austria che i viaggiatori interessati hanno effettuato dal 1° gennaio 1998 al 19 dicembre 1998 sono state ammesse a beneficiare di una franchigia limitata a ECU 75 soltanto in applicazione di disposizioni adottate dalle autorità austriache in assenza di previa autorizzazione comunitaria.

- 88 Stanti tali premesse, se la disposizione del regolamento n. 2744/98 intesa a sanare a posteriori la situazione della Repubblica d'Austria dal punto di vista del diritto comunitario, mediante la concessione di un'autorizzazione retroattiva a tale Stato membro, non fosse stata adottata, ciò non avrebbe influito in alcun modo sull'insorgere del danno lamentato dalla ricorrente.
- 89 Ne consegue che la questione della legittimità della deroga retroattiva contenuta nel regolamento n. 2744/98 è irrilevante ai fini dell'esame della domanda di risarcimento presentata dalla ricorrente.
- 90 Da quanto sopra consegue che il danno asseritamente subito dalla ricorrente a partire dal 1° gennaio 1998, per effetto della limitazione degli importi della franchigia doganale, espressa in valore, applicabile alle importazioni effettuate da viaggiatori, non costituisce la conseguenza diretta della normativa comunitaria di cui viene dedotta l'illegittimità e che il comportamento colpevole attribuito al Consiglio non è dunque collegato al danno lamentato da un nesso di causalità sufficientemente stretto per giustificare il profilarsi della responsabilità della Comunità.
- Quanto al danno asseritamente derivante dalla limitazione dei quantitativi di prodotti del tabacco, di prodotti alcolici, di profumi e di acque da toilette idonei ad essere ammessi a beneficiare della franchigia fiscale applicabile alle importazioni effettuate da viaggiatori
- 91 L'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata, si limita espressamente a conferire agli Stati membri la «facoltà di ridurre le quantità delle merci» da ammettere in franchigia ai sensi dell'art. 4, n. 1, lett. a) e d), della medesima direttiva.

- 92 Come risulta dal precedente punto 20, è stato l'art. 3, lett. a), del regolamento del Ministro federale delle Finanze austriaco, relativo alle esenzioni dalle imposte sui consumi, come modificato, che ha ridotto, con effetto al 1° luglio 1997, sfruttando l'autorizzazione concessa alle autorità nazionali dalla direttiva 69/169, come modificata, i quantitativi di prodotti del tabacco ammessi in regime di franchigia fiscale.
- 93 Come ha fatto osservare la stessa ricorrente nel proprio atto introduttivo, sono state in effetti tali disposizioni nazionali a ridurre fortemente i quantitativi di merci in questione che potevano essere importati dai viaggiatori interessati in franchigia dalle imposte sui consumi.
- 94 Date tali premesse, il comportamento del Consiglio non può essere ritenuto causa diretta del danno che sarebbe stato cagionato alla ricorrente a partire dal 1° luglio 1997, a motivo della riduzione dei quantitativi di prodotti in questione ammessi in franchigia dalle imposte sui consumi.
- 95 Pertanto, costituisce esercizio di una facoltà conferita alla Repubblica d'Austria dai due testi normativi comunitari contestati — ossia il regolamento n. 2744/98 e l'art. 5, n. 8, della direttiva 69/169, come modificata — il fatto che le autorità austriache abbiano, da un lato, applicato importi di franchigia doganale, espressa in valore, inferiori al livello comunitario di ECU 175 e, dall'altro, limitato i quantitativi di merci ammessi in franchigia fiscale a una frazione del massimo autorizzato dal legislatore comunitario.
- 96 Un nesso di causalità diretto tra il comportamento del Consiglio e il danno lamentato dalla ricorrente non può dunque ritenersi sussistente ai fini dell'eventuale insorgere della responsabilità della Comunità.

- 97 Occorre dunque respingere il ricorso per risarcimento danni, senza che si debba verificare se la ricorrente abbia dimostrato l'esistenza di un comportamento colpevole da parte del Consiglio né valutare l'effettiva esistenza e l'entità del danno che essa sostiene di aver subito.

Sulle spese

- 98 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.

- 99 La DLD Trading Co. è rimasta soccombente e va quindi condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dal Consiglio, conformemente alle conclusioni da quest'ultimo presentate in tal senso.

- 100 Ai sensi dell'art. 87, n. 4, primo comma, del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni comunitarie intervenuti in una causa sopportano le proprie spese.

- 101 Ne consegue che la Commissione, la Repubblica d'Austria e la Repubblica di Finlandia supporteranno le proprie spese.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese, nonché quelle sostenute dal Consiglio.**
- 3) **La Commissione, la Repubblica d’Austria e la Repubblica di Finlandia sopporteranno le proprie spese.**

Vesterdorf

Lindh

Legal

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 dicembre 2003.

Il cancelliere

Il Presidente

H. Jung

B. Vesterdorf