# SENTENZA DEL TRIBUNALE (Quinta Sezione)
23 ottobre 2001 *

Nella causa T-155/99,

**Dieckmann & Hansen GmbH**, con sede in Amburgo (Germania), rappresentata dall'avv. H.-J. Rabe, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata dai sigg. M. Niejahr e G. Berscheid, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto, da un lato, all'annullamento della decisione della Commissione 26 marzo 1999, 1999/244/CE, recante modifica della decisione 97/296/CE, che stabilisce l'elenco dei paesi terzi dai quali è autorizzata l'importazione dei prodotti della pesca destinati all'alimentazione umana (GU L 91, pag. 37) e, dall'altro, al risarcimento del danno asseritamente subito dalla ricorrente,

* Lingua processuale: il tedesco.

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

composto dalla sig.ra P. Lindh, presidente, e dai sigg. R. García-Valdecasas e J.D. Cook, giudici,

cancelliere: J. Palacio González, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 20 febbraio 2001,

ha pronunciato la seguente

## Sentenza

### Ambito normativo

La direttiva del Consiglio 22 luglio 1991, 91/493/CEE (GU L 268, pag. 15), stabilisce le norme sanitarie che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca destinati al consumo umano.

Negli artt. 3-9 di tale direttiva e nel suo allegato vengono esposte le condizioni specifiche di igiene alle quali sono soggette la produzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca e che gli operatori devono rispettare per assicurare ai consumatori comunitari prodotti sicuri e di qualità.

3 Per quanto riguarda le importazioni di prodotti della pesca da paesi terzi, il capitolo II della direttiva 91/493/CEE (artt. 10-12) contiene le norme applicabili al settore del controllo veterinario. Ai sensi dell'art. 11, n. 1, della detta direttiva sono stabilite condizioni particolari di importazione per ogni paese terzo o gruppo di paesi terzi in funzione della situazione sanitaria del paese terzo interessato. In forza dell'art. 11, n. 3, di questa stessa direttiva, per stabilire particolari condizioni d'importazione si prendono in considerazione soprattutto: «a) la legislazione del paese terzo; b) l'organizzazione dell'autorità competente del paese terzo e dei suoi servizi ispettivi, i poteri attribuiti a tali servizi e la sorveglianza a cui sono sottoposti, nonché le possibilità di cui dispongono detti servizi per vigilare sull'effettiva osservanza della normativa nazionale vigente; c) le condizioni sanitarie di produzione, di magazzinaggio e di spedizione effettivamente applicate ai prodotti della pesca destinati alla Comunità; d) le garanzie che il paese terzo può fornire in merito al rispetto dei requisiti fissati al capitolo V dell'allegato».

4 Ai sensi dell'art. 11, n. 7 della direttiva 91/493, «in attesa che siano stabilite le condizioni d'importazione di cui al paragrafo 1, gli Stati membri applicano alle importazioni dei prodotti della pesca provenienti dai paesi terzi condizioni almeno equivalenti a quelle relative alla produzione e all'immissione sul mercato dei prodotti comunitari».

5 La direttiva 91/493 è stata completata con la decisione del Consiglio 22 giugno 1995, 95/408/CE, sulle condizioni di elaborazione, per un periodo transitorio, di elenchi provvisori degli stabilimenti di paesi terzi dai quali gli Stati membri sono autorizzati ad importare determinati prodotti di origine animale, prodotti della pesca o molluschi bivalvi vivi (GU L 243, pag. 17).

6 L'art. 2, n. 2, di tale decisione autorizza la Commissione a elaborare un elenco, non di stabilimenti, ma di paesi terzi o di parti di paesi terzi da cui è autorizzata l'importazione dei prodotti della pesca, purché l'autorità competente del paese terzo abbia fornito alla Commissione garanzie quanto meno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493.

7 L'art. 2, n. 3, della decisione 95/408 dispone che la Commissione, conformemente alla procedura prevista dall'art. 5 della detta decisione, può modificare o completare gli elenchi contemplati dai nn. 1 e 2 per tener conto delle nuove informazioni disponibili.

8 In base alla decisione 95/408 la Commissione ha adottato la decisione 22 aprile 1997, 97/296/CE, che stabilisce l'elenco dei paesi terzi dai quali è autorizzata l'importazione dei prodotti della pesca destinati all'alimentazione umana (GU L 122, pag. 21). Nell'allegato di tale decisione figura il primo elenco dei paesi terzi che soddisfano le condizioni previste dall'art. 2, n. 2, della decisione 95/408, vale a dire i paesi dai quali l'importazione dei prodotti della pesca può essere autorizzata nel caso in cui l'autorità competente del paese terzo abbia fornito alla Commissione garanzie almeno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493.

## Fatti all'origine della controversia

La ricorrente, Dieckmann & Hansen GmbH, era una società tedesca che da 130 anni importava caviale. Essa importava il caviale fresco in scatole di grandi dimensioni (1,8 kg) e lo confezionava in piccole porzioni che rivendeva ai suoi clienti all'interno e all'esterno della Comunità. La ricorrente acquistava il caviale soprattutto presso l'unico produttore del Kazakistan, la società Atyraubalyk, con sede in Atyrau.

Nel 1997 le autorità del Kazakistan chiedevano alla Commissione che il loro paese venisse incluso nell'elenco dei paesi da cui può essere autorizzata l'importazione dei prodotti della pesca nella Comunità. La domanda riguardava il caviale fresco e il filetto di lucioperca, come precisato dalla Commissione in occasione dell'udienza.

11 La Commissione rispondeva alle autorità kazake inviando loro un questionario per stabilire se la normativa, le prassi amministrative e le procedure di controllo esistenti nel loro paese rispondessero alle garanzie prescritte dalla direttiva 91/493. Viste le risposte delle autorità kazake, la Commissione riteneva che, per quanto riguarda il caviale, le dette autorità avessero fornito garanzie almeno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493. Per contro, per quanto riguarda il filetto di lucioperca, la Commissione considerava, vista la più grande complessità della preparazione di tale prodotto perché sia atto all'esportazione che tali garanzie non fossero state fornite. Di conseguenza, il 30 giugno 1998 la Commissione adottava la decisione 98/419/CE, recante modifica della decisione 97/296 (GU L 190, pag. 55). Rilevando, nel terzo 'considerando', che il Kazakistan aveva dimostrato di soddisfare condizioni equivalenti a quelle stabilite dall'art. 2, n. 2, della decisione 95/408, essa lo includeva nell'elenco che figura nella decisione 98/419 con il titolo «Paesi e territori che soddisfano alle condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 95/408/CE del Consiglio». Una nota con la menzione del Kazakistan in tale elenco precisava: «soltanto (...) le importazioni di caviale».

12 Prima dell'espresso inserimento del Kazakistan, per quanto riguarda il caviale, nell'elenco dei paesi autorizzati, la ricorrente importava il caviale kazako all'interno della Comunità, ai sensi del regime transitorio previsto all'art. 11, n. 7, della direttiva 91/493, vale a dire sotto il controllo degli Stati membri — la Repubblica federale di Germania nella fattispecie — i quali dovevano «applicare alle importazioni dei prodotti della pesca provenienti dai paesi terzi condizioni almeno equivalenti a quelle relative alla produzione e all'immissione sul mercato dei prodotti comunitari».

13 In seguito alla presentazione di una domanda delle autorità kazake diretta a far includere la carne equina e il filetto di lucioperca nel novero dei prodotti autorizzati per l'importazione nella Comunità, la Commissione decideva di effettuare una visita in Kazakistan per verificare se le condizioni sanitarie sussistenti in tale paese permettessero di prendere in considerazione la possibilità di autorizzare le importazioni dei prodotti menzionati.

14 Dal 19 novembre al 2 dicembre 1998 tre periti veterinari incaricati dalla Commissione effettuavano quindi una missione d'ispezione in Kazakistan. In occasione di tale visita i periti della Commissione verificavano la struttura, l'organizzazione e i metodi di lavoro delle autorità sanitarie e veterinarie competenti nel Kazakistan e, a questo scopo, oltre a diversi contatti con l'amministrazione nazionale e visite a laboratori pubblici, procedevano all'ispezione di due stabilimenti per la trasformazione di filetti di lucioperca e di un mattatoio di cavalli. Nel corso della loro missione i periti non ispezionavano gli impianti per la produzione del caviale della società Atyraubalyk, poiché la visita aveva luogo nel periodo di chiusura stagionale dei detti impianti, durante il quale le navi-officina sono all'ormeggio.

15 In seguito a tale visita i periti comunitari redigevano una relazione finale nella quale riferivano che le autorità competenti del Kazakistan non erano in grado di rispettare i requisiti comunitari riguardanti la produzione e la commercializzazione della carne equina e dei prodotti della pesca e nella quale i periti raccomandavano alla Commissione di «non prevedere di aggiungere il Kazakistan all'elenco dei paesi autorizzati ad esportare carne e prodotti della pesca fino a che non si sia debitamente ovviato alle carenze accertate». Essi osservavano ancora quanto segue:

«Ciò implica che nemmeno le importazioni di caviale siano più autorizzate. I servizi della Commissione devono prevedere di sospendere il Kazakistan dall'elenco che figura nella parte II dell'allegato alla decisione 97/296/CE della Commissione».

16 Il 28 gennaio 1999 la Commissione adottava la decisione 1999/136/CE, che modifica la decisione 97/296 (GU L 44, pag. 61), per includere nell'elenco dei paesi terzi dai quali l'importazione dei prodotti della pesca è autorizzata per l'alimentazione umana una serie di paesi terzi che avevano dimostrato di soddisfare condizioni equivalenti a quelle stabilite nell'art. 2, n. 2, della decisione 95/408. La decisione 97/296, come modificata, includeva ancora il Kazakistan nell'elenco dei paesi e territori dai quali è autorizzata l'importazione di prodotti della pesca. Tale decisione veniva pubblicata il 18 febbraio 1999 nella Gazzetta ufficiale.

17 Il 23 febbraio 1999 il comitato veterinario permanente esaminava una proposta di decisione di modifica della decisione 97/296, diretta ad escludere il Kazakistan dall'elenco dei paesi terzi dai quali è autorizzata l'importazione di prodotti della pesca.

18 Il 5 marzo 1999 la ricorrente concludeva un contratto di fornitura di caviale fresco del Kazakistan per una quantità pari a 9500 kg, con un intermediario, la società Dostree Trading Limited, con sede a Cipro, e proponeva un'opzione per una successiva fornitura di 6000 kg nell'ambito della produzione primavera 1999 della società Atyraubalyk, e ciò onde soddisfare le esigenze della ricorrente per il periodo tra la primavera 1999 e la primavera 2000.

19 Il 26 marzo 1999 la Commissione adottava la decisione 1999/244/CE che modifica la decisione 97/296 (GU L 191, pag. 37; in prosieguo: la «decisione controversa»). La decisione controversa vieta le importazioni di caviale dal Kazakistan «a motivo delle gravi lacune riscontrate durante una visita di controllo» e depenna tale paese dalla parte II dell'elenco dei paesi terzi dai quali è autorizzata l'importazione di prodotti della pesca per l'alimentazione dell'uomo. Tale decisione è stata pubblicata il 7 aprile 1999 nella Gazzetta ufficiale.

20 In seguito a detto divieto la ricorrente era impossibilitata ad eseguire il contratto di fornitura di 9,5 tonnellate di caviale kazako.

21 Il 24 giugno 1999 gli azionisti della ricorrente decidevano che quest'ultima avrebbe cessato definitivamente le sue attività commerciali il 31 dicembre 1999. Il 21 luglio 1999 la ricorrente inviava una lettera di licenziamento a ciascuno dei suoi dipendenti con effetto dal 31 dicembre 1999, data della liquidazione effettiva della società.

## Procedimento e conclusioni delle parti

22 Con atto introduttivo depositato il 25 giugno 1999 presso la cancelleria del Tribunale, la ricorrente ha proposto il ricorso in oggetto.

23 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Quinta Sezione) ha deciso di aprire la fase orale e di porre, nell'ambito delle misure d'organizzazione del procedimento previste dall'art. 64 del regolamento di procedura, una serie di quesiti alla ricorrente e alla Commissione. Con lettere 29 gennaio e 1° febbraio 2001 la ricorrente e la Commissione hanno risposto ai quesiti del Tribunale.

24 Le parti hanno svolto le loro difese orali ed hanno risposto ai quesiti posti dal Tribunale all'udienza del 20 febbraio 2001.

25 Nel corso dell'udienza la ricorrente ha rinunciato alla domanda di annullamento contenuta nel suo ricorso, a motivo della liquidazione dell'impresa avvenuta il 31 dicembre 1999. Di conseguenza essa conclude che il Tribunale voglia:

— condannare la Commissione a risarcire il danno consistente nel lucro cessante derivante dal divieto di importare caviale dal Kazakistan, danno valutato in DEM 8 725 320,45 (marchi tedeschi) (invece di DEM 8 371 794 inizialmente richiesti nell'atto introduttivo), somma maggiorata degli interessi dell'8% annuo a partire dalla data della proposizione del ricorso;

— condannare la Commissione a risarcire il danno subito per aver dovuto licenziare i suoi dipendenti e cessare le sue attività, tenuto conto dell'impossibilità di importare il caviale kazako;

— condannare la Commissione alle spese.

26 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere la domanda di risarcimento dei danni asseritamente subiti;

— dichiarare irricevibile la domanda di aumento del risarcimento per il lucro cessante, chiesto dalla ricorrente in sede di replica;

— condannare la ricorrente alle spese.

**Sulla domanda di risarcimento danni**

27 Secondo una giurisprudenza costante il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità presuppone che il ricorrente provi l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione interessata, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso di causalità tra detto comportamento e il danno lamentato (v. sentenza della Corte 29 settembre 1982, causa 26/81, Oleifici Mediterranei/

CEE, Racc. pag. 3057, punto 16; sentenze del Tribunale 11 luglio 1996, causa T-175/94, International Procurement Services/Commissione, Racc. pag. II-729, punto 44, e 29 gennaio 1998, causa T-113/96, Dubois et Fils/ Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-125, punto 54).

28 Occorre verificare se la ricorrente abbia dimostrato l'esistenza di questi vari presupposti nel caso di specie.

*Sull'illegittimità del comportamento contestato alla Commissione*

Argomenti delle parti

29 La ricorrente sostiene in via principale che, poiché la decisione controversa è un atto individuale e quindi un atto amministrativo illegittimo della Comunità, la responsabilità di quest'ultima non richiede nel caso di specie una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica di rango superiore intesa a tutelare i singoli nel senso di cui alla giurisprudenza della Corte (sentenza della Corte 2 dicembre 1971, causa 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, Racc. pag. 975, punto 15). Infatti, tale requisito ulteriore esisterebbe solo per gli atti normativi che comportano scelte di politica economica. Ciò non riguarderebbe il caso di specie.

30 In subordine, e nel caso in cui si fosse considerato che la responsabilità extracontrattuale della Comunità può sussistere solo in caso di «violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica di rango superiore intesa a tutelare i singoli», la ricorrente sostiene che la sua domanda è parimenti fondata. Così, essa sostiene che la Commissione ha commesso una violazione grave e manifesta dei principi di buona amministrazione e di legittimo affidamento e

rammenta che tali principi rappresentano norme giuridiche di rango superiore intese a tutelare i singoli, secondo la giurisprudenza successiva alla sentenza Zückerfabrik Schöppenstedt/Consiglio, citata. Inoltre, adottando la detta decisione, la Commissione avrebbe agito violando il suo dovere di sollecitudine e avrebbe violato le forme sostanziali e i requisiti di motivazione prescritti dal diritto comunitario.

31 La ricorrente sostiene che la Commissione ha effettuato una valutazione errata dei fatti accertati nella relazione di missione redatta dai periti veterinari comunitari da essa inviati, nella quale non si menzionava il fatto che non erano stati effettuati controlli della produzione di caviale in occasione della loro visita nel Kazakistan.

32 La Commissione avrebbe violato il principio di buona amministrazione accettando le conclusioni relative alle importazioni di caviale alle quali sono giunti i periti veterinari nella loro relazione, e che la ricorrente non considera plausibili. Tale errore sarebbe stato successivamente all'origine del trattamento incompleto della pratica in occasione della riunione del comitato veterinario del 23 febbraio 1999 e avrebbe persistito fino all'adozione della decisione controversa, nella quale la motivazione lacunosa ed ingannevole ne sarebbe altresì una manifestazione.

33 La ricorrente sostiene che la Commissione l'ha indotta a credere legittimamente che il Kazakistan avrebbe continuato a figurare nell'elenco dei paesi autorizzati ad esportare nella Comunità prodotti della pesca, adottando, il 28 gennaio 1999, la decisione 1999/136 senza rimettere in discussione la presenza del Kazakistan nel detto elenco. Non avendo avuto conoscenza dell'esistenza della visita di controllo avvenuta alla data di conclusione del contratto di fornitura, la ricorrente sostiene che non era tenuta a conoscere precisamente la situazione amministrativa della pratica e che aveva mantenuto un legittimo affidamento nella possibilità d'importare caviale dal Kazakistan. Orbene, forte di tale affidamento, essa avrebbe concluso, il 5 marzo 1999, il contratto di fornitura di 9,5 tonnellate di caviale del Kazakistan e versato, poco dopo, un acconto di 614 000 dollari degli Stati Uniti. Infine, la ricorrente sostiene che la Commissione

non poteva prendere alcuna decisione ad hoc per modificare la situazione giuridica esistente senza tener conto della situazione degli operatori economici che — fiduciosi nel mantenimento di tale situazione giuridica esistente — avevano già concluso contratti di fornitura, e doveva, a tal fine, informare detti operatori in tempo utile.

34 La ricorrente aggiunge che la Commissione non può affermare che la decisione controversa mira a tutelare la salute dei consumatori e che tale tutela prevale sulle «considerazioni di ordine economico». La Commissione non potrebbe invocare un interesse pubblico inderogabile per modificare la situazione giuridica come ha fatto, giacché il caviale del Kazakistan non ha mai messo in pericolo la salute dei consumatori. Poiché tale rischio per la salute non è stato dimostrato neanche con un indizio, esso non può avere di per sé preminenza sul legittimo affidamento degli operatori economici. Infine, la ricorrente osserva che i principi di buona amministrazione e di sollecitudine imponevano alla Commissione l'obbligo di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie che giustificano l'esclusione di un paese terzo (sentenza della Corte 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München, Racc. pag. I-5469, punto 14; sentenza del Tribunale 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle/Consiglio e Commissione, Racc. pag. II-2589, punto 73). L'obbligo di controllo che incombe alla Commissione esisterebbe anche nell'interesse degli operatori economici, i quali possono subire gravi pregiudizi finanziari a motivo delle decisioni discrezionali adottate nel settore della legislazione economica.

35 La Commissione ritiene che, nella fattispecie, non sia soddisfatta la condizione dell'esistenza di una illegittimità nel suo comportamento tale da far sorgere la sua responsabilità.

36 In primo luogo, essa contesta la tesi della ricorrente secondo la quale il coinvolgimento della responsabilità della Comunità non richiede nel caso di specie una violazione sufficientemente caratterizzata di una norma giuridica di rango superiore diretta a tutelare i singoli. La Commissione sostiene che la decisione controversa costituisce senz'altro una «disciplina generale a carattere normativo», che essa ha adottato nell'ambito dell'ampia discrezionalità conferitale con la direttiva 91/493 e con la decisione 95/408. Essa ammette che i principi di buona amministrazione e di tutela del legittimo affidamento

costituiscono senz'altro norme giuridiche di rango superiore poste a tutela dei singoli, ma nega di aver commesso nel caso di specie una «violazione sufficientemente caratterizzata» dei detti principi che, come stabilito dalla giurisprudenza, sia tale da far sorgere la responsabilità della Comunità. La Commissione rammenta a questo proposito che, secondo la giurisprudenza, tale violazione potrebbe essere dedotta solo nel caso in cui, con l'adozione della decisione controversa, essa avesse violato, in modo manifesto e grave, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri, il che non è neanche affermato dalla ricorrente. Infine, essa rammenta di disporre di un'ampia discrezionalità quando agisce per ragioni d'urgenza relative alla tutela della salute dei consumatori e sostiene che, secondo la giurisprudenza, tale tutela deve assumere un'importanza prevalente rispetto a considerazioni di ordine economico (sentenza della Corte 17 luglio 1997, causa C-183/95, Affish, Racc. pag. I-4315, punti 43 e 57).

37 In secondo luogo, la Commissione sottolinea comunque la legittimità del suo comportamento in occasione dell'adozione della decisione controversa.

38 La Commissione nega di aver agito in violazione del principio di buona amministrazione e di sollecitudine vietando le importazioni di caviale dal Kazakistan. A tal proposito, essa rammenta che l'art. 11, n. 3, della direttiva 91/493 dispone che, per adottare una decisione di concessione o di revoca dell'autorizzazione d'importazione, la normativa applicabile del paese terzo e la capacità delle sue autorità di verificare in modo efficace l'applicazione di tale normativa sono, oltre ai requisiti sanitari effettivi, determinanti. Orbene, secondo la Commissione, dal contenuto della relazione dei periti risultava che, nel presente caso, nessuna delle due condizioni era soddisfatta dalle autorità competenti del Kazakistan, le quali non hanno dimostrato la capacità, e nemmeno la volontà, di far rispettare la normativa vigente. Tenuto conto di quanto esposto dai periti, la Commissione non avrebbe avuto altra scelta che vietare del tutto l'importazione dei prodotti della pesca provenienti dal Kazakistan, a rischio, in caso contrario, di violare gli obblighi che le incombono ai sensi della direttiva 91/493 e di mettere in pericolo la salute dei consumatori nella Comunità. La Commissione sostiene inoltre che in occasione dell'adozione di una decisione, determinante per decidere sulla concessione o sulla revoca di un'autorizzazione, è il rischio astratto rappresentato dalle importazioni provenienti dal paese di cui trattasi e non la prova di un rischio concreto che presentano taluni prodotti o forniture.

39 Per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, la Commissione sostiene che tale principio non può essere richiamato nel caso di specie, poiché essa non ha creato una situazione che potesse generare un legittimo affidamento, e rammenta che gli operatori economici non possono far affidamento sul mantenimento di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito della discrezionalità delle istituzioni comunitarie. Essa aggiunge che, anche se nel caso di specie avesse creato una situazione che poteva generare il legittimo affidamento, tuttavia non avrebbe violato tale principio adottando la decisione controversa poiché il divieto di importare caviale proveniente dal Kazakistan era giustificato da motivi di tutela della salute dei consumatori e, pertanto, da un interesse pubblico inderogabile nel senso di cui alla giurisprudenza (sentenza Affish, citata, punto 57).

Giudizio del Tribunale

1) Osservazioni preliminari

40 L'art. 215, secondo comma, del Trattato CE (divenuto art. 288, secondo comma, CE) dispone che, in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni causati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni.

41 Il regime enunciato dalla Corte relativamente a tale disposizione tiene segnatamente conto della complessità delle situazioni da disciplinare, delle difficoltà di applicazione o di interpretazione dei testi normativi e, in particolare, del margine di valutazione discrezionale di cui dispone l'autore dell'atto controverso (sentenze della Corte 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 43, e 4 luglio 2000, causa C-352/98 P, Bergaderm e Goupil/Commissione, Racc. pag. I-5291, punto 40).

42 La Corte ha statuito che, quando le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere discrezionale per l'attuazione delle loro politiche, la condizione riguardante l'illegittimità del comportamento addebitato all'istituzione è soddisfatta nel caso in cui venga dimostrato che la norma giuridica violata è preordinata a conferire diritti ai singoli, e che si tratta di violazione sufficientemente caratterizzata (v. in tal senso sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punti 44, 47 e 51, e Bergaderm e Goupil/Commissione, citata, punto 42).

43 Per quanto riguarda la condizione che la violazione sia sufficientemente caratterizzata, la Corte ha statuito che il criterio decisivo per considerare che essa è soddisfatta è quello della violazione manifesta e grave, da parte di un'istituzione comunitaria, dei limiti posti al suo potere discrezionale (sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, citata, punto 55, sentenza della Corte 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e C-188/94-C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 25, e sentenza Bergaderm e Goupil/Commissione, citata, punto 43).

44 Cionondimeno, nell'ipotesi in cui l'istituzione di cui trattasi disponga solamente di un margine di discrezionalità considerevolmente ridotto, se non addirittura inesistente, la semplice trasgressione del diritto comunitario può essere sufficiente per accertare l'esistenza di una violazione sufficientemente caratterizzata (v., in tal senso, sentenza della Corte 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 28, e sentenza Bergaderm e Goupil/Commissione, citata, punto 44).

45 La Corte ha rilevato, a tal proposito, che la natura generale o individuale di un atto di un'istituzione non costituisce un criterio determinante per individuare i limiti del potere discrezionale di cui dispone l'istituzione medesima (sentenza Bergaderm e Goupil/Commissione, citata, punto 46).

46 Di conseguenza, l'esame della responsabilità della Comunità, nel caso di specie, deve basarsi sulla determinazione dell'ampiezza del potere discrezionale di cui

disponeva la Commissione al momento dell'adozione della decisione controversa, mentre è superfluo pronunciarsi sulla natura normativa o amministrativa di tale decisione.

2) Sull'ampiezza del potere discrezionale di cui disponeva la Commissione nel caso di specie

47 La Commissione afferma di aver agito per garantire la tutela della salute dei consumatori europei e rivendica di conseguenza un ampio potere discrezionale.

48 Risulta dalla giurisprudenza che in materia di politica agricola comune il legislatore comunitario dispone di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40-43 del Trattato CE (divenuti, in seguito a modifica, artt. 34-37 CE) gli attribuiscono (v. sentenza della Corte 5 maggio 1998, causa C-180/96, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-2265, punto 97, e sentenza del Tribunale 13 dicembre 1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punti 91 e 120).

49 Occorre sottolineare come emerga dagli artt. 3, punto p), del Trattato CE (divenuto in seguito a modifca, art. 3, lett. p), CE), 129, n. 1, del Trattato CE (divenuto in seguito a modifica, art. 152, n. 1, CE) e 129 A del Trattato CE (divenuto in seguito a modifica, 153 CE) che nell'attuazione di tutte le politiche e azioni della Comunità, le istituzioni devono garantire un elevato livello di tutela della salute dell'uomo, in particolare della salute dei consumatori.

50 A tal proposito la Corte ha peraltro statuito che il perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune non può prescindere da esigenze di interesse generale quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, esigenze che le istituzioni comunitarie devono tenere in considerazione nell'esercizio dei loro poteri (sentenze della Corte 23 febbraio 1988, causa 68/86, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. 855, punto 12, e sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 120). La Corte ha altresì statuito che la tutela della sanità pubblica deve assumere un'importanza preponderante rispetto a considerazioni di ordine economico (v., in tal senso, ordinanza della Corte 12 luglio 1996, causa C-180/96 R, Regno Unito/Commissione, Racc. pag. I-3903, punto 93, e sentenza Affish, citata, punto 43).

51 La direttiva 91/493 ha come oggetto la fissazione delle norme sanitarie che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti della pesca destinati al consumo dell'uomo. Con la decisione 95/408 il Consiglio ha integrato detta direttiva stabilendo le modalità di redazione, per un periodo transitorio, di elenchi provvisori degli stabilimenti di paesi terzi dai quali gli Stati membri sono autorizzati ad importare determinati prodotti d'origine animale, prodotti della pesca e molluschi bivalvi vivi. Emerge tanto dalla lettera e dallo spirito di questi due atti quanto dalla base normativa sulla quale si fondano, vale a dire l'art. 43 del Trattato, che questi due atti rientrano nella politica agricola comune e mirano a garantire la tutela della sanità pubblica e degli animali (v. altresì, in tal senso, sentenza Affish, citata, punto 43). Ne consegue che quando adotta misure che stabiliscono il regime di controllo sulle importazioni dei prodotti della pesca da paesi terzi, come la direttiva 91/493 e la decisione 95/408, il legislatore comunitario gode di un ampio potere discrezionale.

52 Di conseguenza, occorre riconoscere altresì alla Commissione un ampio margine discrezionale quando essa adotta misure d'applicazione del regime di controllo sulle importazioni dei prodotti della pesca, come l'iscrizione o la cancellazione di un paese terzo dall'elenco dei paesi terzi autorizzati ad esportare prodotti della pesca nella Comunità. In questi due casi l'esame al quale la Commissione deve procedere consiste nello stabilire se il paese terzo di cui trattasi offra per quanto riguarda prodotti della pesca che intende esportare, garanzie circa la salubrità equivalenti a quelle prescritte nella Comunità ai sensi della direttiva 91/493. Spetta alla Commissione analizzare la situazione esistente nel paese di cui trattasi

basandosi sulle informazioni disponibili e alla luce dei parametri elencati nell'art. 11, n. 3, della direttiva 91/493, vale a dire la normativa vigente nel paese terzo, l'organizzazione delle autorità competenti e degli uffici d'ispezione, i poteri di tali uffici e la sorveglianza cui essi sono soggetti, le possibilità che hanno detti uffici di verificare efficacemente l'applicazione della normativa vigente, le condizioni sanitarie di produzione, di magazzinaggio e di spedizione effettivamente applicate ai prodotti della pesca destinati alla Comunità, e, infine, le garanzie che il paese terzo può fornire quanto al rispetto delle norme enunciate nel capitolo V dell'allegato della direttiva 91/493.

53 Inoltre, occorre osservare che la misura di revoca dell'autorizzazione è espressamente prevista dal legislatore nell'art. 2, n. 3, della decisione 95/408, nei termini seguenti: «La Commissione, conformemente alla procedura prevista dall'articolo 5, può modificare o completare gli elenchi previsti nei paragrafi 1 e 2 per tener conto delle nuove informazioni disponibili». Orbene, la parola «può» mostra chiaramente che la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale per adottare una decisione di revoca basata su detto articolo (v., in tal senso, sentenza Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, citata, punto 92).

54 Infine, tale ampio potere discrezionale deve tanto più essere riconosciuto a beneficio della Commissione quando essa deve valutare l'incidenza delle informazioni ottenute in seguito ad una missione d'inchiesta effettuata nel paese terzo interessato alla luce degli elementi enunciati nell'art. 11, n. 3, della direttiva 91/493 e, pertanto, decidere se questi nuovi dati contraddicano o modifichino le informazioni precedentemente ottenute dall'istituzione relativamente alla capacità del paese terzo di rispettare, in pratica, i requisiti della detta direttiva.

55 Alla luce di quanto sopra si deve concludere che la Commissione gode di un ampio potere discrezionale quando adotta una decisione, come quella di cui trattasi nel caso di specie, che depenna un paese dall'elenco dei paesi terzi dai quali è autorizzata l'importazione dei prodotti della pesca.

56 Ne consegue che, nelle circostanze del caso di specie, la responsabilità della Comunità sorgerebbe solo se la ricorrente dimostri che la Commissione ha travalicato in modo grave e manifesto i limiti posti al suo potere discrezionale e che quest'ultima si è così resa responsabile di una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario.

3) Sul rispetto da parte della Commissione dei limiti del suo potere discrezionale

57 Occorre rammentare le circostanze di fatto nelle quali, in primo luogo, è stata concessa, nel giugno 1998, l'autorizzazione per le importazioni di caviale dal Kazakistan e, in secondo luogo, sono state vietate importazioni del detto prodotto preso nel marzo 1999.

58 Per quanto riguarda l'autorizzazione delle importazioni di caviale dal Kazakistan concessa nel giugno 1998 occorre anzitutto precisare che la decisione controversa è stata adottata nell'ambito dell'attuazione, da parte della Commissione, della decisione del Consiglio 95/408, con la quale, è stato istituito un sistema provvisorio di controllo delle importazioni di prodotti della pesca provenienti da paesi terzi ai sensi della direttiva 91/493. Infatti, emerge dal terzo 'considerando' della decisione 95/408 che il Consiglio ha ritenuto necessario che, «per dare il tempo necessario all'esecuzione delle ispezioni comunitarie nei paesi terzi al fine di garantire che gli stabilimenti soddisfano le disposizioni comunitarie e di evitare interruzioni degli scambi con tali paesi, è opportuno istituire un regime semplificato di riconoscimento per un periodo transitorio».

59 Inoltre, emerge dalle spiegazioni fornite dalla convenuta all'udienza che, nell'ambito del sistema provvisorio di controllo delle importazioni, la Commissione deve pronunciarsi basandosi su documenti scritti e non sui risultati di un

previo controllo effettuato nel paese terzo che ha chiesto un'autorizzazione ai sensi dell'art. 2, n. 2, della decisione 95/408 per stabilire se tale paese offra garanzie almeno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493. A tal proposito, la Commissione si basa sulle risposte date dalle autorità del paese terzo ad un questionario da essa predisposto per permetterle di stabilire se, a prima vista, i prodotti della pesca di cui trattasi offrano garanzie di salubrità sufficienti per poter essere importati nella Comunità, senza dover esser oggetto di un previo controllo in loco o al loro arrivo nella Comunità.

60 Nel caso di specie le autorità kazake avevano chiesto nel 1997 l'autorizzazione di esportare nella Comunità filetti di lucioperca e caviale. Considerate le risposte delle autorità kazake al questionario della Commissione, l'autorizzazione era stata accordata per le importazioni di caviale, tenuto conto della semplicità del processo di produzione di tale merce, diversamente dall'elevato grado di complessità che caratterizza la preparazione dei filetti di lucioperca destinati all'esportazione. In tali circostanze la Commissione aveva ritenuto che il Kazakistan offrisse garanzie sanitarie almeno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493/CEE per quanto riguardava soltanto il caviale.

61 Per quanto riguarda la decisione controversa, occorre rammentare che essa è stata adottata alla luce della relazione finale redatta dai tre periti comunitari, che hanno compiuto una missione d'ispezione nel Kazakistan dal 19 novembre al 2 dicembre 1998 per verificare se le condizioni sanitarie esistenti in tale paese permettessero di prendere in considerazione la possibilità di autorizzare le importazioni di carne equina e di filetti di lucioperca nella Comunità.

62 Occorre rammentare i punti essenziali delle conclusioni della detta relazione.

63 A proposito della situazione sanitaria, i periti segnalano che essa «non è completamente chiara per quanto riguarda le principali malattie che colpiscono gli animali nel Kazakistan» e aggiungono che «non sembra esistere alcun obbligo di notificare le principali malattie, salvo che l'animale venga trasferito (trasporto). Tuttavia, un elenco di malattie equine che si devono notificare è stato fornito insieme al questionario».

64 Per quanto riguarda la normativa veterinaria nazionale, gli esperti indicano che essa «è limitata». La relazione contiene altresì il seguente paragrafo:

«In generale, risulta che la normativa veterinaria sovietica è ancora in vigore. Tale normativa non può essere considerata equivalente alla normativa comunitaria. Non esistono norme specifiche in materia di produzione e di commercializzazione dei prodotti della pesca».

65 Quanto al comportamento dell'autorità competente, i periti osservano che essa «non è al corrente del sistema di autorizzazione comunitaria né della normativa e dei requisiti comunitari» e che dichiarano quanto segue: «l'esportazione dei prodotti della pesca (diversi dal caviale) verso taluni Stati membri della Comunità continua ad essere effettuata con il permesso dell'autorità competente. Ciò non è autorizzato dalla normativa comunitaria». Viene parimenti segnalato nella relazione di cui trattasi che, «prima dell'ispezione comunitaria, le autorità centrali avevano fornito un'assistenza molto scarsa (ammesso che l'avessero fornita)».

66 Per quanto riguarda i laboratori, i periti affermano che questi ultimi «disponevano di impianti mediocri e di un numero limitato di apparecchiature moderne, ma sembravano funzionare in modo soddisfacente, considerati i test che effettuavano». La relazione contiene inoltre la seguente menzione:

«Il personale sembrava coscienzioso e competente. Vi sono registri ben tenuti, ma in taluni casi sono state accertate carenze».

67 Per quanto riguarda i luoghi di produzione ispezionati, nella relazione si constata quanto segue: «i problemi accertati nel mattatoio ispezionato riguardavano principalmente carenze strutturali, cattive prassi igieniche e un controllo veterinario insufficiente». Parimenti si rileva quanto segue: «i problemi accertati nello stabilimento per il trattamento del pesce ispezionato riguardavano essenzialmente talune carenze strutturali e, in un caso, carenze di manutenzione. Il ruolo dei servizi veterinari nel controllo degli stabilimenti per il trattamento del pesce non è chiaro».

68 I periti ritengono che «alla luce degli elementi summenzionati, occorre concludere che le competenti autorità del Kazakistan non sono in grado di conformarsi ai requisiti comunitari in materia di produzione e di commercializzazione di carne equina e di prodotti della pesca».

69 I periti raccomandano altresì alla Commissione di non prevedere di aggiungere il Kazakistan all'elenco dei paesi autorizzati ad esportare carne e prodotti della pesca fino a che non si sia debitamente ovviato alle carenze accertate. Essi aggiungono: «Ciò implica che nemmeno le importazioni di caviale siano più autorizzate. I servizi della Commissione devono prevedere di sospendere il Kazakistan dall'elenco che figura nella parte II dell'allegato della decisione

97/296/CE della Commissione» e che, «comunque, l'inserimento [di detto paese] nell'elenco non dovrebbe essere preso in considerazione prima di una nuova ispezione che confermi l'azione intrapresa». A tal proposito i periti raccomandano che un programma di assistenza tecnica in materia veterinaria sia previsto a favore del Kazakistan, riguardante, in particolare, la normativa da sviluppare e le autorità ed i laboratori incaricati della sua applicazione.

70 Infine, i periti raccomandano alle autorità competenti del Kazakistan di adottare misure per creare un sistema coerente di controllo e di eliminazione delle malattie animali, di controllare le importazioni da paesi terzi, di familiarizzare nonché gli stabilimenti interessati con la normativa e i requisiti attuali della Comunità, di istituire un'idonea normativa veterinaria che tenga conto della normativa comunitaria in materia e di ricorrere all'assistenza tecnica offerta dai servizi della Commissione o di altri organismi internazionali.

71 Si evince dalla relazione che la situazione generale del Kazakistan per quanto riguarda la normativa veterinaria in vigore, la politica sanitaria e il controllo veterinario attuati, le vigenti prassi di fabbricazione e di trattamento dei generi alimentari, le condizioni sanitarie effettive, la capacità delle autorità kazake di verificare efficacemente l'applicazione della normativa in vigore e la loro volontà di farla rispettare non è conforme ai requisiti della direttiva 91/493/CEE.

72 Di conseguenza, la Commissione, riconsiderando la sua decisione del giugno 1998, per quanto riguarda i prodotti da esportare, poteva concludere che il Kazakistan non offriva garanzie di sicurezza e di salubrità equivalenti a quelle prescritte nella Comunità e, nell'intento di tutelare la salute dei consumatori europei, poteva vietare le importazioni di caviale da tale paese.

73 La Commissione non può essere criticata per aver ritenuto necessario agire rapidamente, date le minacce potenziali per la salute dei consumatori, né per aver ritenuto necessario vietare del tutto l'importazione dei prodotti della pesca dal Kazakistan poiché, altrimenti, l'istituzione interessata avrebbe rischiato di violare gli obblighi che le incombono in forza della direttiva 91/493 e di mettere a repentaglio la salute dei consumatori nella Comunità. Parimenti la ricorrente non può muovere censura alla Commissione per aver considerato che determinante per statuire sulla concessione o sulla revoca di un'autorizzazione d'importazione è il rischio astratto che rappresentano le importazioni provenienti dal paese di cui trattasi, e non la prova di un rischio concreto che presentano taluni prodotti o forniture. La Corte ha rilevato in proposito che occorre ammettere che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi per la salute delle persone, le istituzioni possono adottare misure di tutela senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di tali rischi (sentenza Regno Unito/Commissione, citata, punto 99).

74 Di conseguenza, si deve concludere che la Commissione non ha travalicato i limiti del potere discrezionale di cui disponeva nel caso di specie quando ha riconsiderato la sua valutazione operata nel giugno 1998 sulla capacità del Kazakistan di far sì che, per quanto riguarda il caviale, sussistessero garanzie sanitarie almeno equivalenti a quelle previste dalla direttiva 91/493 e quando ha deciso di revocare la sua decisione di autorizzare le importazioni del detto prodotto nella Comunità.

75 Il fatto che i periti comunitari non hanno ispezionato nessuna delle navi-officina per la produzione di caviale e pertanto non hanno fornito nuove informazioni riguardanti le condizioni sanitarie effettive degli impianti di produzione del caviale, circostanza che non è contestata dalla Commissione, non è idonea a contraddire le conclusioni di cui sopra. Infatti, né la detta circostanza né la mancanza di qualsiasi indizio di eventuali carenze o di problemi sanitari degli impianti di produzione di caviale come quelli accertati negli stabilimenti che producono filetti di lucioperca permettono alla ricorrente di sostenere validamente che la Commissione abbia ecceduto il suo potere discrezionale applicando

al caviale la valutazione negativa connessa alle carenze accertate nel corso delle ispezioni degli impianti di produzione di carne equina e di filetti di lucioperca. Come sottolineato dalla Commissione, alla luce degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 91/493 e dalla decisione 95/408, che disciplinano il controllo sulle importazioni dei prodotti della pesca da paesi terzi, e considerato che i gravi inconvenienti individuati in occasione della missione ispettiva riguardavano non tanto difficoltà specifiche osservate nei siti produttivi di cui trattasi quanto le carenze del sistema generale di controllo sanitario esistente nel Kazakistan, le quali, tenuto conto del loro carattere strutturale, dovevano parimenti incidere sul controllo della produzione di caviale, essa poteva fondatamente ritenere di dover vietare le importazioni di caviale senza attendere di far ispezionare gli impianti per la produzione di caviale nel periodo del funzionamento, vale a dire in primavera.

76 Agendo come ha fatto, la Commissione non ha violato il principio di buona amministrazione poiché, contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, le conclusioni alle quali è giunta la Commissione sono plausibili e non si basano su una valutazione errata dei fatti, come è stato sopra osservato. Infine, adottando la decisione controversa, la Commissione ha adempiuto pienamente l'obbligo di tener conto delle esigenze di interesse generale, quali la tutela dei consumatori o della salute e della vita delle persone e degli animali, nel perseguimento degli obiettivi della politica agricola comune (sentenza nella causa C-68/86, citata, Regno Unito/Consiglio, punto 12) e di accordare alla tutela della sanità pubblica un'importanza preponderante rispetto alle considerazioni economiche (ordinanza Regno Unito/Commissione, citata, punto 93, e sentenza Affish, citata, punto 43).

77 Per quanto riguarda il principio di tutela del legittimo affidamento, emerge dalla giurisprudenza che, pur se la possibilità di avvalersi di tale principio è data a qualsiasi operatore economico nel 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., ad es., sentenza della Corte 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione, Racc. pag. I-395, punto 33, e sentenza Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, citata, punto 148). Nel caso di specie l'ampio potere

discrezionale di cui disponeva la Commissione in materia la legittimava a modificare, all'occorrenza, la situazione esistente, di modo che la ricorrente non poteva confidare legittimamente nel mantenimento di tale situazione.

78 Occorre rammentare inoltre che la decisione controversa è stata adottata nell'ambito dell'attuazione, da parte della Commissione, di un sistema provvisorio di controllo delle importazioni di prodotti della pesca da paesi terzi. Infatti, emerge dal terzo 'considerando' della decisione 95/408 che il Consiglio ha ritenuto che, «per dare il tempo necessario all'esecuzione delle ispezioni comunitarie nei paesi terzi al fine di garantire che gli stabilimenti soddisfano le disposizioni comunitarie e di evitare interruzioni degli scambi con tali paesi, è opportuno istituire un regime semplificato di riconoscimento per un periodo transitorio». Di conseguenza, la possibilità che gli ispettori comunitari effettuassero in loco una missione di verifica della effettiva situazione nel Kazakistan era espressamente prevista dalla normativa pertinente.

79 Peraltro, la circostanza che, dopo la redazione della relazione sulla missione e poco prima della stipulazione del contratto d'importazione delle 9,5 tonnellate di caviale da parte della ricorrente, la Commissione abbia adottato, il 28 gennaio 1999, la decisione 1999/136, che modifica la decisione 97/296, mantenendo il Kazakistan nell'elenco dei paesi terzi e territori dai quali l'importazione dei prodotti della pesca (nel caso specifico esclusivamente il caviale) era autorizzata, non costituisce un elemento attestante che la Commissione abbia fatto sorgere nella ricorrente speranze fondate sul fatto che l'istituzione non avrebbe adottato misure per escludere il Kazakistan dall'elenco nel caso in cui le nuove informazioni disponibili lo giustificassero. Nel caso di specie è sufficiente rammentare che alla data di pubblicazione della decisione 1999/136 né i risultati né l'esistenza della missione di controllo nel Kazakistan erano pubblicamente conosciuti e che la ricorrente ha ammesso di non essere a conoscenza dell'esistenza di tale missione al momento della conclusione del contratto di fornitura. Pertanto, essa non poteva aver conoscenza dei fatti sui quali essa sostiene adesso di essersi basata quando ha stipulato il detto contratto.

Parimenti, la ricorrente non può avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento per sostenere che, nell'ambito dell'attuazione del sistema di controllo

delle importazioni di prodotti della pesca da paesi terzi, la Commissione non può modificare la situazione normativa esistente senza tener conto della situazione degli operatori. Il fatto che la Commissione non ha corredato di misure transitorie una decisione di revoca di un paese dall'elenco dei paesi terzi autorizzati ad importare nella Comunità i prodotti summenzionati, basata su un interesse pubblico inderogabile relativo alla tutela dei consumatori, non le può essere rimproverato, poiché altrimenti si rischierebbe di compromettere l'obiettivo della normativa in materia, che mira a tutelare efficacemente la salute dei consumatori nella Comunità. Infatti, emerge dalla giurisprudenza che un interesse pubblico inderogabile può ostare all'adozione di provvedimenti transitori per situazioni sorte prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, ma la cui evoluzione non si è ancora conclusa (v., in tal senso, sentenze della Corte 14 maggio 1975, causa 74/74, CNTA/Commissione, Racc. pag. 533, punto 44; 16 maggio 1979, causa 84/78, Tomadini, Racc. pag. 1801, punto 20, e 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punti 16 e 19; ordinanza della Corte 5 febbraio 1997, causa C-51/95 P, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. I-727, punto 27). Orbene, da un lato, la tutela della sanità pubblica costituisce un siffatto interesse pubblico inderogabile (sentenza Affish, citata, punto 57) e, dall'altro, conformemente a quanto è stato statuito in precedenza, il divieto di importare caviale dal Kazakistan era giustificato da motivi di tutela della salute dei consumatori e pertanto da un interesse pubblico inderogabile nel senso di cui alla giurisprudenza.

81 Infine occorre osservare che, comunque, la ricorrente non può criticare la Commissione per aver adottato nel marzo 1999 una decisione di divieto di importazioni in modo affrettato e per non aver rinviato l'adozione di tale decisione, per prudenza, sino al momento in cui avrebbe disposto di dati più precisi sulle procedure effettivamente applicate negli impianti per il trattamento del caviale nel Kazakistan, e la salubrità del caviale così prodotto. Nel caso in cui lo avesse fatto la Commissione avrebbe, certo, potuto valutare più precisamente il grado di potenziale pericolo che le importazioni di tale prodotto potevano rappresentare per la salute dei consumatori europei. Tuttavia, alla luce della natura strutturale delle carenze, accertate in Kazakistan dai periti comunitari, anche nell'ipotesi in cui i risultati di una visita degli impianti per la produzione di caviale fossero stati positivi, la Commissione avrebbe potuto legittimamente adottare, nei limiti del suo ampio potere discrezionale, una decisione di divieto delle importazioni di caviale, come la decisione controversa, in attesa di un

miglioramento generale della normativa applicabile, delle condizioni del controllo veterinario e delle esportazioni esistenti in detto paese.

82 Emerge dalle considerazioni che precedono che la ricorrente non ha provato che la Commissione abbia travalicato i limiti posti al suo potere discrezionale nel caso di specie, né, di conseguenza, che abbia commesso una violazione sufficientemente caratterizzata del diritto comunitario.

## Conclusione

83 Poiché non sussiste il primo presupposto della responsabilità della Comunità, vale a dire l'illegittimità del comportamento contestato all'istituzione di cui trattasi, occorre respingere la domanda di risarcimento danni della ricorrente, senza che sia necessario esaminare se sussistano gli altri presupposti.

## Sulle spese

84 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la ricorrente, rimasta soccombente, dev'essere condannata a sostenere, oltre alle proprie spese, anche quelle della Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La ricorrente sopporterà le proprie spese e quelle sostenute dalla Commissione.**

Lindh García-Valdecasas Cooke

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 ottobre 2001.

Il cancelliere

H. Jung

Il presidente

J.D. Cooke