SENTENZA DEL TRIBUNALE (Terza Sezione)
17 febbraio 1998 *

Nella causa T-105/96,

Pharos SA, società di diritto belga con sede in Seraing (Belgio), con l'avv. Alexandre Vandencasteele, del foro di Bruxelles, con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Fernando Castillo de la Torre e Michel Nolin, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto, da un lato, una domanda ai sensi dell'art. 175 del Trattato CE, diretta a far constatare che la Commissione si è illegittimamente astenuta dal dar seguito al procedimento volto a far includere il somatosalm, prodotto dalla

* Lingua processuale: il francese.

ricorrente, nell'elenco delle sostanze non soggette a limite massimo di residui, di cui all'allegato II del regolamento (CEE) del Consiglio 26 giugno 1990, n. 2377, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale (GU L 224, pag. 1), e, dall'altro, una domanda ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato, diretta ad ottenere la condanna della Commissione al risarcimento del danno che la ricorrente assume di aver subito in conseguenza di tale astensione,

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

composto dai signori B. Vesterdorf, presidente, C. P. Briët e A. Potocki, giudici,

cancelliere: signora B. Pastor, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 14 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

Contesto normativo

1 Il 26 giugno 1990 il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 2377/90, che definisce una procedura comunitaria per la determinazione dei limiti massimi di residui di medicinali veterinari negli alimenti di origine animale (GU L 224, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento» oppure il «regolamento n. 2377/90»).

2 A norma di questo regolamento, la Commissione fissa il limite massimo di residui (in prosieguo: il «LMR»). L'art. 1, n. 1, lett. b), del detto regolamento definisce tale limite come la concentrazione massima di residui risultante dall'uso di un medicinale veterinario che la Comunità può ammettere come legalmente consentita o riconosciuta accettabile «negli o sugli alimenti».

3 Il regolamento prevede la redazione di quattro allegati, all'interno dei quali può essere inclusa una sostanza farmacologicamente attiva destinata ad essere utilizzata in medicinali veterinari da somministrare ad «animali da produzione alimentare»:

— allegato I, riservato alle sostanze per le quali un LMR può essere fissato previa valutazione dei rischi che la sostanza presenta per la salute umana;

— allegato II, riservato alle sostanze non soggette ad un LMR;

— allegato III, riservato alle sostanze per le quali non è possibile fissare in via definitiva un LMR, ma che, senza pregiudizio per la salute umana, possono essere assoggettate ad un LMR provvisorio per una durata determinata, correlata al tempo necessario per completare gli studi scientifici in corso e prorogabile una sola volta;

— allegato IV, riservato alle sostanze per le quali non può essere stabilito alcun LMR in quanto queste sostanze costituiscono, indipendentemente da ogni considerazione di ordine quantitativo, un rischio per la salute del consumatore.

4 Ai sensi dell'art. 6, n. 1, del regolamento, per ottenere che venga inclusa negli allegati I, II o III una nuova sostanza farmacologicamente attiva, il responsabile della commercializzazione del prodotto di cui trattasi deve presentare una domanda in tal senso alla Commissione, fornendo determinati dati e informazioni.

5 Ai sensi dell'art. 6, n. 2, dopo aver verificato, entro un termine di 30 giorni, che la domanda sia stata correttamente presentata, la Commissione sottopone la stessa immediatamente all'esame del comitato per i medicinali veterinari (in prosieguo: il «CMV»).

6 L'art. 6, n. 3, così dispone:

«Entro 120 giorni dalla data in cui la domanda è stata deferita al comitato per i medicinali veterinari, la Commissione elabora, tenendo conto delle osservazioni formulate dai membri del comitato, un progetto delle misure da prendere. Qualora le informazioni presentate dal responsabile della commercializzazione risultino insufficienti per consentire l'elaborazione di tale progetto, egli può essere invitato a sottoporre ulteriori informazioni all'esame del comitato (...)».

7 Ai sensi dell'art. 6, n. 5, entro ulteriori 60 giorni la Commissione presenta il progetto delle misure da adottare al comitato per l'adeguamento al progresso tecnico delle direttive relative ai medicinali veterinari (in prosieguo: il «comitato di regolamentazione»).

8 Ai sensi dell'art. 8, n. 2, il comitato di regolamentazione formula il proprio parere in merito a tale progetto entro un termine che il suo presidente può stabilire in relazione all'urgenza della questione in esame. Esso si pronuncia a maggioranza qualificata; ai voti degli Stati membri è attribuita la ponderazione prevista all'art. 148, n. 2 del Trattato.

9 L'art. 8, n. 3, è così formulato:

«a) La Commissione adotta le misure previste qualora siano conformi al parere del comitato [di regolamentazione].

b) Se le misure previste non sono conformi al parere del comitato ovvero in mancanza di parere la Commissione sottopone senza indugio al Consiglio una proposta in merito alle misure da adottare. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

c) Se entro tre mesi dalla data in cui gli sono state presentate le proposte il Consiglio non ha deliberato, la Commissione adotta le misure proposte, tranne nel caso in cui il Consiglio si sia pronunciato a maggioranza semplice contro tali misure».

Fatti all'origine della controversia

10 La ricorrente è una società specializzata in biotecnologia operante, in particolare, nel settore farmaceutico.

11 Nel 1994 le sue ricerche farmaceutiche erano pervenute all'elaborazione di un prodotto veterinario denominato «Smoltine», destinato a facilitare il passaggio dei salmoni d'acqua dolce in acqua marina. La sostanza farmacologicamente attiva della Smoltine è il somatosalm, appartenente alla famiglia delle somatotropine.

12 Il 17 ottobre 1994 la ricorrente depositava una domanda volta a far includere il somatosalm nell'allegato II del regolamento n. 2377/90 (in prosieguo: l'«allegato II»).

13 La Commissione, dopo aver verificato che la domanda era stata presentata in forma corretta, la sottoponeva all'esame del CMV, in conformità dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2377/90.

14 Con lettera 13 aprile 1995, essa informava la ricorrente che il CMV le aveva raccomandato di includere il somatosalm nell'allegato II. Essa aggiungeva che un progetto di misure da adottare, redatto in base alla proposta del CMV, sarebbe stato inviato al comitato di regolamentazione per essere da quest'ultimo adottato, ai sensi dell'art. 8 del regolamento n. 2377/90.

15 Con lettera 31 agosto 1995, essa informava la ricorrente di aver presentato al comitato di regolamentazione un progetto di regolamento nel quale il somatosalm figurava inserito nell'allegato II, ma di aver ritirato il somatosalm dal detto progetto nel corso della riunione di questo comitato.

16 Il 16 ottobre 1995 essa sottoponeva al comitato di regolamentazione un nuovo progetto di regolamento, che includeva il somatosalm nell'allegato II. Tale progetto, tuttavia, non otteneva, da parte di una maggioranza qualificata del comitato di regolamentazione, un parere conforme alle misure proposte.

17 Infatti quattro Stati membri si erano opposti a queste misure, sul rilievo che il divieto provvisorio della somatotropina bovina (in prosieguo: la «BST»), stabilito dalla decisione del Consiglio 25 aprile 1990, 90/218/CEE, relativa all'impiego della somatotropina bovina (BST) (GU L 116, pag. 27), in ultimo modificata dalla decisione del Consiglio 20 dicembre 1994, 94/936/CE (GU L 366, pag. 19), sarebbe stato indirettamente aggirato ove il somatosalm, esso pure una somatotropina, fosse stato classificato in uno degli allegati del regolamento n. 2377/90. Peraltro sei Stati membri si erano astenuti nel corso della votazione in questione.

18 Il 6 marzo 1996 la ricorrente inviava alla Commissione una lettera raccomandata, nella quale l'invitava formalmente ad agire prendendo «le misure necessarie, in conformità dell'art. 175 del Trattato (dirette) a far sì che all'iter di inclusione del somatosalm nell'allegato II (...) fosse dato un seguito nei tempi più brevi».

19 Il 23 aprile 1996 la Commissione inviava una lettera al CMV, informandolo della propria decisione di sospendere la classificazione del somatosalm nell'allegato II fino all'acquisizione di ulteriori informazioni scientifiche. Essa spiegava che, in seno al comitato di regolamentazione, una certa opposizione al somatosalm era stata ingenerata dal fatto che questa sostanza potrebbe essere utilizzata come agente di accrescimento. Di conseguenza, essa richiedeva al CMV un parere aggiuntivo in ordine alla questione se fosse possibile un utilizzo abusivo di questo prodotto.

20 Con lettera 14 maggio 1996, la Commissione informava la ricorrente di aver deciso di richiedere al CMV tale parere aggiuntivo, prima di dar seguito all'iter di classificazione del somatosalm in uno degli allegati del regolamento n. 2377/90.

21 Con lettera 27 giugno 1996, il CMV rispondeva alla domanda di parere aggiuntivo rilevando che, in esito ad uno studio specifico, era giunto alla conclusione che il rischio di un'utilizzazione fraudolenta del somatosalm come agente di accrescimento poteva considerarsi inesistente.

22 A seguito di tale risposta, la Commissione trasmetteva al Consiglio, il 25 settembre 1996, una nuova proposta di regolamento volto ad includere il somatosalm nell'allegato II.

23 Il Consiglio non si pronunciava su questa proposta entro il termine di tre mesi previsto dall'art. 8, n. 3, lett. c), di questo regolamento.

Procedimento e conclusioni delle parti

24 Con atto depositato presso la cancelleria del Tribunale l'8 luglio 1996, la ricorrente ha proposto il presente ricorso.

25 Su relazione del giudice relatore, il Tribunale (Terza Sezione) ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

26 Le parti sono state sentite nelle loro difese orali e nelle loro risposte ai quesiti del Tribunale all'udienza del 14 ottobre 1997.

27 La ricorrente conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare che la Commissione, contravvenendo ai propri obblighi, ha omesso di dar seguito al procedimento diretto a far includere il somatosalm, prodotto dalla ricorrente, nell'elenco delle sostanze non soggette a LMR di cui all'allegato II;

— condannare la Commissione a risarcire alla ricorrente danni stimati, in via provvisoria, a 512 milioni di BFR o almeno, sempre in via provvisoria, a 353 milioni di BFR;

— condannare la convenuta alle spese.

28 La Commissione conclude che il Tribunale voglia:

— dichiarare che non occorre statuire ai sensi dell'art. 175 del Trattato;

— ordinare l'audizione degli azionisti-obbligazionisti della ricorrente;

— respingere la domanda proposta dalla ricorrente ai sensi degli artt. 178 e 215, secondo comma, del Trattato;

— condannare la ricorrente alle spese.

Sulle conclusioni relative alla carenza

Motivi e argomenti delle parti

29 La ricorrente ricorda che, il 17 ottobre 1994, essa ha presentato una domanda alla Commissione per ottenere l'inclusione del somatosalm nell'allegato II e, inoltre, che allorché la Commissione ha sottoposto al comitato di regolamentazione, il 16 ottobre 1995, un progetto di misure inteso a far figurare il somatosalm in questo allegato II, il detto comitato non ha emesso un parere conforme alle misure proposte.

30 La ricorrente richiama l'art. 8, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2377/90, ai termini del quale, se le misure previste non sono conformi al parere del comitato, o in mancanza di parere, la Commissione deve sottoporre *senza indugio* al Consiglio una proposta in merito alle misure da adottare.

31 Orbene, alla data di proposizione del ricorso, l'8 luglio 1996, la Commissione non aveva ancora presentato una tale proposta al Consiglio. Conseguentemente essa avrebbe illegittimamente omesso di dar seguito al procedimento diretto a far includere il somatosalm nell'allegato II. Peraltro, anche se in data 25 settembre 1996 essa ha infine trasmesso una proposta di regolamento al Consiglio, la sua inerzia sarebbe nondimeno perdurata per undici mesi.

32 La ricorrente non ignora che, il 23 aprile 1996, la Commissione ha chiesto al CMV di emettere un parere aggiuntivo circa la possibilità di utilizzazione del somatosalm come agente di accrescimento. Tuttavia l'art. 8, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2377/90 non contemplerebbe in nessun caso una facoltà della Commissione di richiedere un parere aggiuntivo al CMV.

33 In ogni caso, le ulteriori iniziative della Commissione non sarebbero state condotte diligentemente. La ricorrente sottolinea che la mancanza di parere del comitato di regolamentazione è stata constatata il 16 ottobre 1995, mentre la richiesta di parere aggiuntivo al CMV è intervenuta solo il 23 aprile 1996, ossia dopo un periodo di inattività di sei mesi. Tale periodo di inattività non sarebbe in nessun caso compatibile con l'obbligo di agire «senza indugio», prescritto dall'art. 8, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2377/90.

34 La Commissione avrebbe pertanto, contravvenendo ai propri obblighi, omesso di dar seguito al procedimento diretto a far includere il somatosalm, prodotto dalla ricorrente, nell'elenco delle sostanze non soggette a LMR, di cui all'allegato II. Conseguentemente le conclusioni relative alla carenza andrebbero accolte.

35 La Commissione ritiene, in via principale, che non sia più necessario statuire sulle conclusioni relative alla carenza.

36 Essa fa rilevare di avere, in data 25 settembre 1996, trasmesso al Consiglio una proposta di regolamento volto ad includere il somatosalm nell'allegato II. Talché essa avrebbe adottato, prima della pronuncia della sentenza, le misure richieste dalla ricorrente. Pertanto, l'oggetto delle conclusioni relative alla carenza sarebbe venuto meno, con la conseguenza che non sarebbe più necessario statuire su di esse (v. sentenza della Corte 12 luglio 1988, causa 377/87, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 4017, punto 10).

37 In subordine, la Commissione ritiene che le conclusioni relative alla carenza siano infondate.

38 Essa riconosce che l'art. 8, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2377/90 le impone l'obbligo di far uso di una certa diligenza. Tuttavia tale obbligo andrebbe contemperato con gli altri obblighi prescritti dallo stesso regolamento, in particolare con quello previsto all'art. 15, ai cui termini:

«Il presente regolamento non pregiudica in alcun modo l'applicazione della normativa comunitaria che vieta di usare nell'allevamento di bestiame determinate sostanze con azione ormonale».

39 La Commissione ricorda come il somatosalm sia una somatotropina della stessa famiglia della BST, sostanza assoggettata a un divieto temporaneo di immissione sul mercato e di commercializzazione. Essa ricorda inoltre che in considerazione di tale divieto temporaneo, e della sua implicita rimessa in discussione nell'ipotesi in cui un'altra somatotropina comparisse sul mercato comunitario, diversi Stati membri si erano opposti, in seno al comitato di regolamentazione, al principio stesso della classificazione del somatosalm in uno degli allegati del regolamento n. 2377/90.

40 Orbene, tenuto conto di questo rischio addotto dagli Stati membri e del disposto dell'art. 15 del regolamento n. 2377/90, la Commissione avrebbe deciso, pur in mancanza di un procedimento espressamente previsto da questo regolamento, di consultare nuovamente il CMV. La convenuta fa valere che, grazie al secondo

parere emesso da quest'ultimo, essa è stata in grado di eliminare qualsiasi dubbio sulla questione controversa e, in tal modo, di facilitare notevolmente i lavori del Consiglio per quanto riguarda la classificazione del somatosalm nell'allegato II.

Giudizio del Tribunale

41 Secondo una giurisprudenza costante, il motivo d'impugnazione di cui all'art. 175 del Trattato è basato sul principio che l'illegittima inerzia del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione consente alle altre istituzioni e agli Stati membri, nonché, in un caso come quello che qui ricorre, ai privati, di adire la Corte o il Tribunale affinché questi dichiarino che il comportamento omissivo è contrario al Trattato in quanto l'istituzione interessata non vi abbia posto rimedio. Ai sensi dell'art. 176 del Trattato, tale declaratoria fa sorgere in capo all'istituzione convenuta l'obbligo di prendere i provvedimenti che comporta l'esecuzione della sentenza della Corte o del Tribunale, senza pregiudizio di azioni a titolo di responsabilità extracontrattuale che possano discendere dalla declaratoria medesima (sentenza della Corte 24 novembre 1992, cause riunite C-15/91 e C-108/91, Buckl e a./Commissione, Racc. pag. I-6061, punto 14, e sentenza del Tribunale 18 settembre 1992, causa T-28/90, Asia Motor France e a./Commissione, Racc. pag. II-2285, punto 36).

42 Ove l'atto la cui omissione è oggetto della controversia sia stato adottato dopo la scadenza del termine di due mesi successivo all'invito ad agire, ma prima che sia stata pronunciata la sentenza, una declaratoria della Corte o del Tribunale che constati l'illegittimità dell'iniziale astensione non può più produrre gli effetti contemplati dall'art. 176. Ne consegue che, in tal caso, esattamente come quando l'istituzione convenuta abbia reagito alla richiesta di agire entro due mesi, l'oggetto del ricorso viene meno (v., in questo senso, sentenze sopra citate, rispettivamente, ai punti 15 e 37).

43 Del resto, in talune circostanze, un atto che non sia di per sé impugnabile con ricorso d'annullamento può costituire una presa di posizione che fa venir meno la carenza, qualora costituisca il presupposto necessario per lo svolgimento di un procedimento destinato a concludersi, in via di principio, con un atto giuridico a

sua volta impugnabile con un ricorso d'annullamento (sentenza della Corte 27 settembre 1988, causa 302/87, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. 5615, punto 16, e sentenza del Tribunale 27 giugno 1995, causa T-186/94, Guérin automobiles/Commissione, Racc. pag. II-1753, punto 25).

44 Nella fattispecie si deve constatare che, il 25 settembre 1996, la Commissione ha trasmesso al Consiglio una proposta di regolamento diretto ad includere il somatosalm nell'allegato II. Con ciò l'istituzione ha preso posizione, prima della pronuncia della sentenza, sulla richiesta di agire della ricorrente.

45 Di conseguenza, non occorre statuire sulle conclusioni relative alla carenza.

Sulle conclusioni relative al risarcimento danni

Osservazioni preliminari

46 L'art. 215, secondo comma, del Trattato dispone che, in materia di responsabilità extracontrattuale, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni nell'esercizio delle loro funzioni.

47 Secondo una giurisprudenza consolidata, la responsabilità extracontrattuale della Comunità può sorgere solo se ricorra un insieme di condizioni, per quanto riguarda l'illiceità del comportamento contestato all'istituzione comunitaria, il carattere effettivo del danno e l'esistenza di un nesso di causalità fra il comportamento illecito e il danno lamentato (v., ad esempio, sentenza della Corte 7 maggio 1992, cause riunite C-258/90 e C-259/90, Pesquerías de Bermeo e Naviera Laida/Commissione, Racc. pag. I-2901, punto 42, e sentenza del Tribunale 13 dicembre

1995, cause riunite T-481/93 e T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens e a./Commissione, Racc. pag. II-2941, punto 80).

48 Nel caso di specie, occorre anzitutto esaminare il presupposto relativo all'esistenza di un comportamento illecito.

Sull'esistenza di un comportamento illecito della Commissione

Argomenti delle parti

— Sul regime della responsabilità

49 La Commissione, richiamandosi alle sentenze del Tribunale 14 settembre 1995, causa T-571/93, Lefebvre e a./Commissione (Racc. pag. II-2379), e 18 settembre 1995, causa T-167/94, Nölle/Consiglio e Commissione (Racc. pag. II-2589, punto 52), fa valere che, nei limiti in cui l'asserita inerzia che avrebbe cagionato il danno si riferisce alla presentazione di un progetto di regolamento, la ricorrente ha l'onere di dimostrare l'esistenza di una violazione grave e manifesta di una norma superiore di diritto posta a tutela dei singoli.

50 La ricorrente non contesta di dover dimostrare l'esistenza di una tale violazione.

— Sull'esistenza di una violazione di una norma superiore di diritto posta a tutela dei singoli

51 La ricorrente assume che la Commissione ha violato due norme superiori di diritto poste a tutela dei singoli, vale a dire, da un lato, i principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento e, dall'altro, il principio di buona amministrazione.

52 Essa ricorda come i principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento esigano la prevedibilità dell'applicazione di una norma giuridica nei confronti di una situazione specifica (sentenze della Corte 6 aprile 1962, causa 13/61, Kledingverkoopbedrijf de Geus en Uitdenbogerd, Racc. pag. 87, e 5 giugno 1973, causa 81/72, Commissione/Consiglio, Racc. pag. 575). Nella specie, essa poteva legittimamente attendersi dalla Commissione che questa applicasse correttamente il procedimento previsto dal regolamento n. 2377/90, sottoponendo «senza indugio» al Consiglio una proposta relativa alle misure da adottare, posto che, il 16 ottobre 1995, il comitato di regolamentazione non aveva emesso un parere conforme alle misure prospettate dalla Commissione.

53 Orbene, dal 16 ottobre 1995, la Commissione non avrebbe fatto nulla per dare impulso al procedimento per un periodo di sei mesi, ossia fino al 23 aprile 1996, data in cui ha deciso di richiedere ulteriori informazioni al CMV. In tal modo, essa avrebbe violato i principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento.

54 Il principio di buona amministrazione sarebbe stato parimenti disatteso in quanto la Commissione avrebbe dovuto accertarsi di tutte le informazioni da essa ritenute necessarie fin dal primo progetto di misure da adottare sottoposto al comitato di regolamentazione, dal momento che il divieto temporaneo concernente la BST esisteva già in tale momento.

55 Questo principio, che impone a un'istituzione comunitaria doveri di diligenza ed efficienza, avrebbe peraltro precluso alla Commissione di restare, senza alcun motivo, inattiva per sei mesi dal 16 ottobre 1995 al 23 aprile 1996.

56 La Commissione reputa di aver correttamente applicato il procedimento previsto dal regolamento n. 2377/90. Pertanto, essa non avrebbe violato il principio di tutela del legittimo affidamento. A suo parere, se si seguisse l'argomentazione della ricorrente, qualsiasi trasgressione di una norma comunitaria sarebbe contraria al principio di tutela del legittimo affidamento, dato che un singolo avrebbe sempre il diritto di attendersi che le istituzioni comunitarie rispettino il diritto comunitario.

57 La Commissione osserva che, secondo la giurisprudenza, il diritto di invocare la tutela del legittimo affidamento si estende a chiunque si trovi in una situazione dalla quale risulti che l'amministrazione comunitaria, fornendogli assicurazioni precise, gli abbia suscitato aspettative fondate (sentenza del Tribunale 16 ottobre 1996, causa T-336/94, Efisol/Commissione, Racc. pag. II-1343, punto 31). Sennonché, la ricorrente non avrebbe chiarito in che cosa sarebbero consistite tali «assicurazioni precise» nel caso di specie.

58 Quanto all'asserita violazione del principio di buona amministrazione, la Commissione fa valere che essa ha richiesto un parere aggiuntivo al CMV nel momento in cui sono emersi dubbi in ordine alla questione se l'inclusione del somatosalm nell'allegato II potesse pregiudicare il divieto temporaneo concernente la BST. Tale seconda consultazione del CMV sarebbe per l'appunto riconducibile al principio di buona amministrazione. Infatti, secondo la Commissione, se nel corso del procedimento di cui al regolamento n. 2377/90 emergono determinati dubbi in ordine alla legittimità dell'atto in questione, essa ha il dovere di tenerne conto. D'altra parte, il dovere di diligenza, sancito dal principio di buona amministrazione, non potrebbe estendersi fino a far sorgere la responsabilità di un'istituzione per il fatto di non aver tenuto conto fin dall'inizio del procedimento di tutti gli elementi della pratica.

59 La Commissione richiama la causa 14/78, Denkavit/Commissione, su cui è intervenuta la sentenza della Corte 5 dicembre 1978 (Racc. pag. 2497), nella quale la ricorrente addebitava alla Commissione di aver atteso 21 mesi prima di adottare misure in circostanze analoghe a quelle del caso presente. Essa fa rilevare che, in quella sentenza (punto 20), la Corte ha statuito che non si poteva far carico alla Commissione di aver atteso fino a che non le fossero pervenute informazioni esaurienti prima di adottare una decisione in una materia tanto complessa come quella attinente alla presenza, negli alimenti per animali, di sostanze che potrebbero risultare indesiderabili sotto il profilo della salute delle persone o degli animali.

60 Infine, la Commissione sottolinea come il Tribunale debba disporre di una visione globale dei vantaggi e degli inconvenienti delle azioni od omissioni delle istituzioni comunitarie per gli operatori economici. Nella fattispecie essa avrebbe, consultando una seconda volta il CMV, di fatto considerevolmente facilitato l'adozione del regolamento relativo all'inserimento del somatosalm nell'allegato II.

61 Premesso quanto sopra, la Commissione ritiene di non aver disatteso né i principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento, né il principio di buona amministrazione.

Giudizio del Tribunale

62 Come concordemente ammesso dalle parti, la responsabilità della Comunità può sorgere, nel caso di specie, solo se sia fornita la prova di una violazione grave e manifesta, ad opera della Commissione, di una norma di diritto posta a tutela dei singoli, dal momento che l'asserita carenza si riferisce ad un atto normativo.

— Sull'esistenza di una violazione dei principi della certezza del diritto e di tutela del legittimo affidamento

63 Il principio della certezza del diritto è diretto soprattutto a garantire la prevedibilità delle situazioni e dei rapporti giuridici rientranti nella sfera del diritto comunitario (sentenza della Corte 15 febbraio 1996, causa C-63/93, Duff e a., Racc. pag. I-569, punto 20, e sentenza del Tribunale 21 ottobre 1997, causa T-229/94, Deutsche Bahn/Commissione, Racc. pag. II-1689, punto 113).

64 Il principio di tutela del legittimo affidamento può essere fatto valere da qualsiasi privato nel quale un'istituzione comunitaria abbia fatto sorgere fondate aspettative (sentenza del Tribunale 15 dicembre 1994, causa T-489/93, Unifruit Hellas/Commissione, Racc. pag. II-1201, punto 51). Per contro, nessuno può dedurre una violazione del legittimo affidamento in mancanza di assicurazioni precise fornitegli dall'amministrazione (sentenza del Tribunale 11 dicembre 1996, causa T-521/93, Atlanta e a./CEE, Racc. pag. II-1707, punto 57).

65 Nella fattispecie, va rilevato che l'art. 8, n. 3, lett. b), del regolamento n. 2377/90 non stabilisce in modo preciso il termine entro il quale la Commissione deve presentare al Consiglio una proposta relativa alle misure da adottare. Al contrario, impiegando l'espressione «senza indugio», il legislatore comunitario, pur imponendo alla Commissione di operare con rapidità, le ha rimesso un certo margine discrezionale.

66 Ne segue che dalla disciplina applicabile non può desumersi che il termine entro il quale la Commissione era tenuta ad agire fosse perfettamente prevedibile e che alla ricorrente fossero state fornite assicurazioni *precise* in ordine a tale termine.

67 D'altra parte, sebbene la Commissione abbia impiegato undici mesi per presentare al Consiglio, il 25 settembre 1996, una proposta relativa alle misure da adottare, è altresì vero che, il 23 aprile 1996, essa ha richiesto un parere aggiuntivo al CMV.

68 Considerato che alcuni Stati membri si erano opposti all'inclusione del somatosalm nell'allegato II, temendo che questa sostanza potesse essere utilizzata come agente di accrescimento, non può biasimarsi la Commissione per aver riesaminato il fascicolo per un certo periodo e per aver susseguentemente richiesto un parere aggiuntivo al CMV.

69 Invero si deve riconoscere alla Commissione, allorché è confrontata a una pratica assai complessa e delicata sul piano scientifico e politico, il diritto di richiedere un tale parere pur nel silenzio del regolamento n. 2377/90 su tale punto.

70 Del resto, come ha correttamente fatto rilevare la Commissione, è grazie all'acquisizione del parere aggiuntivo che essa ha potuto eliminare qualsiasi dubbio in ordine alla questione se il somatosalm potesse essere utilizzato come agente di accrescimento. In tal modo, essa ha considerevolmente facilitato i lavori del Consiglio, il quale, dopo aver preso conoscenza del parere aggiuntivo del CMV, non si è opposto alla classificazione del somatosalm nell'allegato II.

71 In definitiva, la Commissione, richiedendo il parere aggiuntivo in data 23 aprile 1996, è rimasta solo sei mesi senza prendere decisioni dopo il 16 ottobre 1995, data in cui il comitato di regolamentazione ha emesso un parere non conforme alle misure da essa prospettate.

72 Ciò posto, essa non ha violato, tanto meno in maniera grave e manifesta, né il principio della certezza del diritto né quello di tutela del legittimo affidamento.

— Sull'esistenza di una violazione del principio di buona amministrazione

73 Si pone la questione se sia stato violato il principio di buona amministrazione in quanto la Commissione non ha richiesto informazioni ulteriori al CMV fin dal primo progetto di misure da adottare sottoposto al comitato di regolamentazione. Per altro verso, si pone la questione se la Commissione sia incorsa in una violazione dello stesso principio di buona amministrazione richiedendo un parere aggiuntivo sei mesi dopo il 16 ottobre 1995, data in cui il comitato di regolamentazione aveva emesso un parere non conforme alle misure prospettate.

74 A tale riguardo emerge dal fascicolo che, in un primo tempo, la Commissione non ha richiesto informazioni ulteriori al CMV in quanto non aveva ancora previsto che alcuni rappresentanti degli Stati membri si sarebbero opposti all'inclusione del somatosalm nell'allegato II adducendo il divieto temporaneo concernente la BST.

75 Invero, in un primo tempo essa ha potuto supporre che tale inclusione del somatosalm non avrebbe incontrato serie opposizioni, dal momento che il divieto provvisorio della BST riguardava unicamente quest'ultima e non le altre somatotropine.

76 Allorché, più tardi nel corso del procedimento, è emerso che alcuni rappresentanti degli Stati membri mettevano tra loro in relazione il divieto provvisorio in questione e il somatosalm, essa ha richiesto un parere aggiuntivo al CMV, dopo un ragionevole periodo di riflessione.

77 Ciò considerato, il ragionamento seguito dalla Commissione e le cautele adoperate non fanno prova di alcuna cattiva gestione della pratica da parte sua.

78 Occorre pertanto concludere che la Commissione non ha commesso una violazione del principio di buona amministrazione atta a far sorgere la responsabilità della Comunità.

Conclusione

79 Emerge da quanto sopra che la ricorrente non ha dimostrato che la condizione relativa all'esistenza di un comportamento illecito da parte della Commissione sia soddisfatta.

80 Ne consegue che le conclusioni relative al risarcimento danni vanno respinte in quanto infondate, senza necessità di esaminare se siano soddisfatte le condizioni relative all'esistenza di un danno e di un nesso di causalità.

81 Conseguentemente non deve essere accolta la domanda della Commissione diretta a far ordinare l'audizione degli azionisti-obbligazionisti della ricorrente.

Sulle spese

Per quanto riguarda le conclusioni relative alla carenza

82 Ai sensi dell'art. 87, n. 6, del regolamento di procedura, in caso di non luogo a provvedere, il Tribunale decide sulle spese in via equitativa.

83 Nel caso di specie, la Commissione non ha gestito la pratica in maniera criticabile. Di conseguenza, si deve condannare la ricorrente alle spese.

Per quanto riguarda le conclusioni relative al risarcimento danni

84 Ai sensi dell'art. 87, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la ricorrente è rimasta soccombente per quanto riguarda le sue conclusioni relative al risarcimento danni, va condannata alle spese, in accoglimento della domanda formulata in tal senso dalla Commissione.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Terza Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Non è necessario dar seguito alla domanda di audizione presentata dalla Commissione.

2) Non occorre statuire sulle conclusioni relative alla carenza.

3) Le conclusioni relative al risarcimento danni sono respinte in quanto infondate.

4) La ricorrente è condannata alle spese.

Vesterdorf Briët Potocki

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 17 febbraio 1998.

Il cancelliere Il presidente

H. Jung B. Vesterdorf