SENTENZA DELLA CORTE
DEL 14 FEBBRAIO 1978 [1]

IFG - Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG contro Commissione delle Comunità europee

«Forza maggiore»

Causa 68/77

Massime

1. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Carne bovina — Importazioni da paesi terzi — Misure di salvaguardia — Potere discrezionale della Commissione — Limiti*
   (Regolamento del Consiglio n. 805/68; Regolamento della Commissione n. 2033/75)

2. *Diritto comunitario — Principio di forza maggiore — Applicazione — Presupposto*

1. Nell'adottare il regolamento n. 2033/75, la Commissione non ha sconfinato dai limiti del potere discrezionale attribuitole dal regolamento n. 805/68.
2. L'applicazione del principio della forza maggiore nei rapporti fra un singolo e la pubblica amministrazione presuppone l'inadempimento di un'obbligazione del primo nei confronti della seconda. Non è possibile desumere dagli ordinamenti giuridici nazionali un principio generale di forza maggiore da applicarsi nel caso in cui un'obbligazione del genere non sussista.

Nella causa 68/77,

IFG - Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG, con sede in Groß-Gerau (Germania), con gli avvocati dello studio legale dr. Dietrich Ehle, Ulrich C. Feldmann e dr. Ulrich Wiemann, del foro di Colonia, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso la sig.ra Jeanne Housse, 21, rue Aldringen,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico, dr. Peter Kalbe, in qualità di agente, e con domicilio eletto a Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico Mario Cervino, edificio J. Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto una domanda di risarcimento a norma dell'art. 215, secondo comma del Trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; M. Sørensen e G. Bosco, presidenti di sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, A. O'Keeffe e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, i mezzi e gli argomenti delle parti possono così riassumersi:

I — Gli antefatti e il procedimento

1. Il 14 maggio 1975 la ricorrente stipulava con l'ente di Stato rumeno per il commercio estero, Prodexport, un contratto per la fornitura di 6 000 tonnellate di preparazioni di carne bovina condita, di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune (TDC), 3 000 delle quali avrebbero dovuto venir fornite tra il giugno e l'agosto 1975 e le rimanenti 3 000 durante l'ultimo trimestre del 1975 e il primo trimestre del 1976.

2. Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148 del 28. 6. 1968, pag. 24), all'art. 21 stabilisce che:

«1. Se il mercato comunitario di uno o più prodotti di cui all'art. 1 subisce o rischia di subire a causa delle importazioni o delle esportazioni gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, negli scambi con i paesi terzi possono essere prese misure appropriate fino alla scomparsa della perturbazione o del rischio di perturbazione.»

.....

E l'art. 31 dello stesso regolamento dispone che:

«Nell'applicazione del presente regolamento deve essere tenuto conto, parallelamente ed in modo adeguato, degli obiettivi degli articoli 39 e 110 del Trattato.»

In applicazione dell'art. 21 del regolamento, la Commissione adottava il regolamento n. 610 del 7 marzo 1975, relativo a misure di salvaguardia per taluni prodotti del settore delle carni bovine appartenenti alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della TDC (GU L 63 dell'8. 3. 1975, pag. 37) entrato il vigore il 15 marzo 1975. L'art. 1 del regolamento è del seguente tenore:

«È sospesa l'immissione in libera pratica nella Comunità dei prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune originari dei paesi terzi, escluse le preparazioni e le conserve di carni o di frattaglie della specie bovina presentata in recipienti ermeticamente chiusi di peso netto inferiore o uguale a 3 kg.»

Il regime così istituito veniva sostituito dal regolamento della Commissione 23 aprile 1975, n. 1090, relativo al rilascio di titoli d'importazione per alcuni prodotti del settore delle carni bovine (EXIM) in applicazione delle misure di salvaguardia (GU L 108 del 26. 4. 1975, pag. 1) entrato in vigore il 1° maggio 1975. Questo regime denominato EXIM, disponeva che il rilascio delle licenze d'importazione era subordinato alla previa esportazione di una quantità di carne bovina equivalente (art. 3).

Tuttavia, a norma dell'art. 1, secondo comma, lett. a) dello stesso regolamento, non si richiedevano licenze d'importazione per:

«a) preparazioni e conserve di carni o di frattaglie della specie bovina, presentate in recipienti ermeticamente chiusi e di peso inferiore o uguale a 5 kg netti,»

. . . . . .

Il secondo, terzo e penultimo considerando del regolamento n. 1090/75 erano del seguente tenore:

«considerando che la Commissione sorveglia attentamente la situazione del mercato delle carni bovine; che è stato così possibile constatare che detto mercato continua, a causa delle importazioni, ad essere minacciato da gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato;

considerando che si può tuttavia osservare una certa tendenza alla stabilizzazione del mercato delle carni bovine; che, di conseguenza, è opportuno ristrutturare il regime di salvaguardia permettendo il ripristino di una certa corrente di scambi, senza peraltro creare squilibri sul mercato comunitario;

considerando che la situazione attuale del mercato della Comunità consente di sopprimere totalmente le restrizioni all'importazione di alcuni prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune, per i quali esiste un mercato particolare;»

La sfera d'applicazione della deroga apportata dalla summenzionata disposizione veniva modificata dal regolamento della Commissione 5 agosto 1975, n. 2033, che modificava la definizione, fissata nel regolamento (CEE) n. 1090/75 (EXIM), dei prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune (GU L 207 del 6. 8. 1975, pag. 8).

L'art. 1, di detto regolamento, dopo aver riprodotto senza modifiche l'art. 1, n. 2, lett. a) del regolamento n. 1090/75, vi aggiungeva il numero seguente:

. . . . . .

«4. Indipendentemente dalla presentazione dell'imballaggio, non sono da considerarsi prodotti di cui al paragrafo 2, lettera a), le carni e le frattaglie, tritate, in pezzetti o in un solo pezzo, condite (ad esempio con sale e pepe).»

La modifica veniva così giustificata nel quarto considerando del regolamento:

«considerando che si è constatato uno sviluppo progressivo delle importazioni di carni condite esenti dalle misure di salvaguardia a titolo della sottovoce 16.02 B III b) 1; che tali importazioni, già realizzate o da realizzare, hanno raggiunto un volume incompatibile con una sana gestione del mercato delle carni bovine;»

Pur se pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 6 agosto 1975, il regolamento n. 2033/75, in virtù del suo art. 2, entrava in vigore solo il 1° settembre 1975.

Il regolamento n. 1090/75 veniva sostituito dal regolamento della Commissione 16 gennaio 1976, n. 76, che istituiva un regime di abbinamento tra l'importazione di prodotti del settore delle carni bovine nel quadro delle misure di salvaguardia e la vendita di carni bovine detenute dagli enti d'intervento (GU L 10 del 17. 1. 1976, pag. 21), regolamento entrato in vigore il 19 gennaio 1976.

Secondo l'art. 2 di detto regolamento, il rilascio dei certificati d'importazione per, tra l'altro, la carne bovina condita era subordinato all'acquisto di una pari quantità di carne congelata con osso in possesso degli enti d'intervento.

Infine il regime che disciplinava le importazioni di carne bovina veniva modificato dal regolamento del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425, che modificava il regolamento n. 805/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine e che adattava il regolamento n. 827/68 nonché il regolamento n. 950/68 relativo alla TDC (GU L 61 del 5. 3. 1977, pag. 1), in vigore dal 1° aprile 1977. Ai sensi di quest'ultimo regolamento l'importazione della carne bovina condita è in particolare limitata dall'obbligo di presentare una licenza di importazione e dalla riscossione di un prelievo (artt. 9 e 15 del regolamento n. 805/68, nella versione del regolamento n. 425/77).

3. Le inondazioni che hanno colpito la Romania nel giugno 1975 danneggiavano gravemente i macchinari allestiti per preparare le carni che la Prodexport doveva fornire alla ricorrente. Di conseguenza, prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2033/75, il 1° settembre 1975, la ricorrente era riuscita ad importare solo 1 100 tonnellate delle 3 000 da importarsi entro l'agosto 1975. La Prodexport però insisteva per effettuare la fornitura completa. La ricorrente chiedeva perciò alla Commissione e all'ente tedesco di importazione e di ammasso interessato di poter fruire di provvedimenti eccezionali per le 1 900 tonnellate ancora in sospeso. Le domande venivano respinte.

4. Il regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 25 del 31. 1. 1975, pag. 10), contiene una disposizione in materia di forza maggiore. L'art. 20 infatti recita:

«1. Se, per causa di forza maggiore, l'importazione o l'esportazione non può essere effettuata nel periodo di validità del titolo, lo Stato membro emittente decide, su domanda del titolare, l'annullamento dell'obbligo di importare o di esportare e quindi lo svincolo della cauzione, oppure la proroga della validità del titolo per il periodo ritenuto necessario in relazione alla circostanza addotta. La proroga può essere accordata dopo cessazione della validità del titolo.»

. . . . . .

5. Il presente procedimento è stato originato dai provvedimenti di reiezione di cui al n. 3.

La fase scritta si è svolta ritualmente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso

di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. In questa fase si tratteranno però solo la ricevibilità del ricorso e la responsabilità della Comunità, restando escluse le questioni relative alla causa del pregiudizio, alla sua natura e alla sua entità.

II — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1. Dichiarare che la Commissione, a titolo di risarcimento, è tenuta a garantire l'adempimento del contratto stipulato dalla ricorrente il 14 maggio 1975;
2. in subordine, condannare la Commissione a risarcire alla ricorrente il danno, corrispondente al lucro cessante patito per l'inadempimento del contratto stipulato il 14 maggio 1975;
3. porre le spese a carico della Commissione.

In un «allegato alla replica», la ricorrente indica che l'ammontare del danno è pari a 848 733,80 DM.

La *Commissione* conclude che piaccia alla Corte:

1. Dichiarare irricevibile la domanda principale di cui al n. 1;
2. dichiarare parzialmente irricevibile la domanda di cui al n. 2 e respingerla interamente;
3. porre le spese a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

A — Sulla ricevibilità del ricorso

1. La *ricorrente* sostiene nell'atto introduttivo che il ricorso è ricevibile in virtù degli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato, anche per quanto riguarda l'assunto secondo cui la convenuta ha omesso di far applicare i principi relativi alla forza maggiore da parte dell'amministrazione tedesca competente. Il ricorso non doveva proporsi nei confronti della Repubblica federale. Questo mezzo verte sul se l'ente tedesco d'importazione e di ammasso fosse competente ad applicare l'art. 20 del regolamento n. 193/75 nella fattispecie. Il problema è stato risolto negativamente non solo dall'amministrazione tedesca, ma soprattutto dalla Commissione, che è lei stessa competente a stabilire se in una determinata occasione vi sia forza maggiore. L'azione di danni va dunque esperita solo nei confronti della Commissione. Il pregiudizio è perciò effetto di una carenza della Comunità: vedansi le sentenze della Corte 26 novembre 1975, causa 99/74 Grands Moulins/Commissione (Racc. 1975, pag. 1531), 21 maggio 1976, causa 26/74, Roquette/Commissione (Racc. 1976, pag. 677) e 27 gennaio 1976, causa 46/75, IBC/Commissione (Racc. 1976, pag. 65).

2. La *Commissione* obietta che la domanda secondo cui essa sarebbe «tenuta a titolo di risarcimento a garantire l'adempimento del contratto stipulato dalla ricorrente il 14 maggio 1975» è irricevibile. Il risarcimento richiesto non si risolve in una somma di danaro, ma è un «risarcimento in natura».

Dato che attualmente l'importazione di carne condita è in linea di massima libera, la ricorrente chiede che le disposizioni di diritto comunitario che prescrivono licenza e prelievo siano disapplicate nel suo caso particolare.

L'unica reazione possibile della Commissione di fronte a simile richiesta sarebbe una modifica dei relativi regolamenti. Questa domanda, con cui si chiede l'emanazione di un provvedimento normativo di contenuto preciso nón mira ad ottenere un risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, ma costi-

tuisce un ricorso per carenza ai sensi dell'art. 175 del Trattato.

La domanda principale della ricorrente è perciò soggetta alle condizioni di ricevibilità di questo tipo di ricorso, che peraltro non sussistono: il termine di impugnazione di cui al secondo comma dell'art. 175 è scaduto; i presupposti di cui al terzo comma dell'art. 175 sussisterebbero solo se la Commissione fosse competente, in accoglimento della richiesta della ricorrente, ad emanare una decisione che la riguardasse direttamente e individualmente, ma così non è.

Circa la domanda presentata in subordine, la Commissione ricorda che le licenze di importazione per la carne bovina sono rilasciate senza restrizioni dal 1° aprile 1977. La sola istanza tedesca competente in materia è l'ufficio federale per l'organizzazione dei mercati agricoli. La domanda presentata in subordine è quindi ricevibile solo in quanto si fonda sul fatto che, dal 1° settembre 1975, anche le importazioni di carne bovina condita sono state assoggettate ad un prelievo o ad una disciplina equivalente.

3. La *ricorrente* replica sottolineando di aver chiesto il risarcimento a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato. La realizzazione del suo diritto al risarcimento implica che la Commissione deve informare le competenti autorità tedesche che la ricorrente può importare la merce di cui trattasi alle condizioni vigenti prima del 1° settembre 1975. Per far questo non è necessario modificare formalmente i regolamenti in materia.

Non si può applicare l'art. 175, dal momento che la Commissione ha risposto alle lettere della ricorrente.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, l'azione di danni a norma dell'art. 215, 2° comma, del Trattato ha indole autonoma ed è indipendente dall'impugnazione di cui agli artt. 173 e 175 del Trattato.

L'unico problema da risolvere è quindi quello del se la ricorrente possa chiedere, invocando l'art. 215, 2° comma, un risarcimento in natura. Essa lo può, in quanto la norma in questione fa rinvio ai principi generali di diritto comuni agli Stati membri: ad esempio, il diritto tedesco in materia di risarcimento parte in primo luogo dal presupposto del risarcimento in natura.

L'azione della ricorrente non mira a far emanare un provvedimento normativo, bensì un provvedimento individuale. Il fatto che l'art. 176 del Trattato faccia rinvio all'art. 215, 2° comma del Trattato, dimostra che la Corte può, nell'ambito di quest'ultima disposizione, imporre agli organi della Comunità obblighi che vanno oltre quelli contemplati nell'ambito dell'art. 176.

La ricorrente contrasta poi l'argomento della Commissione secondo il quale l'importazione dei prodotti in causa non è stata resa economicamente impossibile. Essa osserva in proposito che, anteriormente al 1° settembre 1975, l'onere all'importazione sul prodotto in questione ammontava a 0,853 DM/kg per un prodotto che costava 3,30 DM il kg; secondo il sistema attuale, l'onere è di 7,12 DM/kg, il che — come effetto — equivale ad un divieto di importazione.

Dal 1° settembre 1975 al 30 marzo 1977 sono inoltre stati applicati sistemi di abbinamento di vario tipo, in particolare il regolamento n. 76/76. La «carne di intervento» che si era obbligati ad acquistare in forza di detti regimi era da tre a quattro marchi il kg più cara della carne ordinata dalla ricorrente in Romania. Quindi, sotto il profilo economico, un'importazione di preparazioni di carne nell'ambito del sistema d'abbinamento era impossibile per la ricorrente, in quanto avrebbe implicato perdite che essa non era in grado di accollarsi.

Il motivo per cui altri importatori hanno potuto operare sotto il regime dell'abbinamento, è il fatto che essi avevano acquistato carni provenienti dalle parti

pregiate, il cui prezzo era pressoché uguale a quello della «carne d'intervento».

Secondo la ricorrente, il suo esposto dimostra che essa non è rimasta inattiva quasi fino al momento in cui ha promosso il ricorso. Essa dichiara di aver tre grandi acquirenti di carni disposti ad acquistare subito dalle tre alle cinque mila tonnellate di carne e che la Prodexport potrebbe, ancor oggi, adempiere il contratto stipulato con la ricorrente.

A giudizio della ricorrente, alla luce di questi fatti, il ricorso risulta ricevibile.

4. La *Commissione* osserva nella controreplica che la domanda principale della ricorrente, in quanto richiesta di declaratoria, potrebbe venir presentata a norma dell'art. 215, 2° comma del Trattato, solo se il soggetto fosse stato incontestabilmente leso e non fosse in grado di esperire immediatamente un'azione di risarcimento per il solo fatto di non poter ancora indicare l'entità esatta del danno patito, come si evince dalla sentenza della Corte 2 giugno 1976 nelle cause riunite 56-60/74 (Kampffmeyer ed altri/Consiglio e Commissione, Racc. 1976, pag. 711). Questi presupposti non sussistono nella fattispecie.

La ricorrente desidera che la Commissione disponga affinché le dogane tedesche non riscuotano prelievi sulle sue operazioni di importazione.

Se però una simile richiesta può venir avanzata fin d'ora, la ricorrente è in grado di formulare anche una domanda circostanziata in questo senso. La semplice constatazione di una vaga garanzia d'adempimento, così stando le cose, è priva d'oggetto e di effetto utile. Manca l'interesse alla tutela giurisdizionale.

La domanda principale della ricorrente non è nemmeno ricevibile come domanda di condanna.

Nella sua formulazione, la domanda mirante a far condannare la convenuta a «garantire l'esecuzione del contratto stipulato dalla ricorrente il 14 maggio 1975» non possiede i requisiti di chiarezza e di precisione posti dall'art. 38, § 1 del regolamento di procedura della Corte.

Se si cerca, con riferimento al contenuto della replica, di dare un senso concreto alla formulazione vaga della domanda, si nota che essa mira ad ottenere «un provvedimento atto a garantire alla ricorrente la possibilità ... di adempiere il contratto ...», più esattamente essa tende a far sì che «la Commissione comunichi alle competenti autorità tedesche che la ricorrente è autorizzata a importare il prodotto litigioso alle condizioni vigenti anteriormente al 1° settembre 1975.»

Se la ricorrente intende con ciò far sancire un divieto formale di esigere prelievi nei suoi confronti, si tratterebbe inevitabilmente di un atto normativo ai sensi dell'art. 189 del Trattato, cioè di una decisione. L'adozione di un simile provvedimento che paralizzi l'obbligo di prelievi imposto dalla legge è subordinata alle condizioni di cui all'art. 175 del Trattato, che però fanno difetto.

Le azioni di risarcimento di cui agli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato possono aver ad oggetto solo risarcimenti pecuniari.

B — Nel merito

1. La *ricorrente* assume anzitutto che, in ossequio ai principi della tutela del legittimo affidamento, della proporzionalità e della parità di trattamento, la Commissione avrebbe dovuto prevedere, oltre al periodo transitorio di cui all'art. 2 del regolamento n. 2033/75, una disciplina che permettesse in particolare l'esecuzione di ogni contratto stipulato anteriormente al 1° giugno 1975. E ciò per i seguenti motivi:

a) Dopo la sospensione dell'importazione di carne bovina da paesi terzi, disposta dal regolamento 21 ottobre 1974, n. 2668, relativo alla sospensione temporanea del rilascio dei titoli d'importazione e dei titoli di fissazione anticipata nel settore delle carni bovine (GU L 285 del 22. 10. 1974, pag. 22), la Commissione ha man mano mitigato il divieto d'importazione per i prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 della TDC, specie mediante il regolamento n. 1090/75. La ricorrente si riferisce in proposito particolarmente al terzo e al penultimo considerando del regolamento. Questa continua mitigazione del regime di salvaguardia non dava motivo di prevedere le disposizioni che sono state adottate con il regolamento n. 2033/75.

b) Per conformarsi al principio del legittimo affidamento, la Commissione avrebbe dovuto disporre misure transitorie. Detto principio trova un limite solo nella sussistenza di un inderogabile interesse pubblico, come si arguisce dalla sentenza della Corte 14 maggio 1975, causa 74/74 CNTA/Commissione (Racc. 1975, pag. 533). Data però l'atmosfera di calma regnante sul mercato della carne bovina, non vi erano ragioni urgenti per interferire nei contratti già conclusi in via definitiva.

c) Così pure, la disposizione transitoria di cui all'art. 2 del regolamento n. 2033/75 tiene solo insufficientemente conto anche del principio della parità di trattamento. La disposizione costituisce una discriminazione per gli operatori che avevano stipulato contratti prima del 5 agosto 1975, ma che non potevano più importare la merce entro il 1° settembre 1975. Ciò è particolarmente vero se sopraggiungono cause di forza maggiore che impediscono l'importazione.

2. In secondo luogo la ricorrente si duole che la Commissione abbia commesso un illecito rifiutandosi di autorizzare la Repubblica federale di Germania a consentirle di importare, alle condizioni previste nei casi di forza maggiore, le 1 900 tonnellate di carne coinvolte nel danneggiamento del macchinario. Rientra nel potere discrezionale della Commissione lo stabilire se sussistano i presupposti della forza maggiore. Nella fattispecie la Commissione avrebbe potuto, in vari modi, indurre l'amministrazione tedesca ad applicare questo criterio, in particolare estendendo la sfera d'applicazione dell'art. 2 del regolamento n. 2033/75 ai casi di forza maggiore, autorizzando la Repubblica federale tedesca ad applicare, almeno per analogia, l'art. 20 del regolamento n. 193/75, eventualmente tenendo conto degli aspetti d'equità della situazione, o attribuendo al principio della forza maggiore il valore di un principio giuridico generale.

La ricorrente si richiama in proposito alle sentenze della Corte nelle cause 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster ed altri del 17 dicembre 1970 (Racc. 1970, pag. 1167) e 36/70, Getreide Import/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel del 16 dicembre 1970 (Racc. 1970, pag. 1107) e 3/73, Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel dell'11 luglio 1973 (Racc. 1973, pag. 745). In tutte queste pronunzie la Corte ha riconosciuto che si può far ricorso alla nozione di forza maggiore se l'importazione è stata impedita da circostanze incontrollabili da parte del titolare della licenza d'importazione.

Nella sentenza 20 febbraio 1975, causa 64/74, Reich/Hauptzollamt Landau (Racc. 1975, pag. 261), la Corte ha ammesso che la disciplina speciale in materia di forza maggiore trova la propria giustificazione nel criterio di equità. Di conseguenza essa ha applicato per analogia il principio di forza maggiore ad un caso non espressamente contemplato.

La Commissione avrebbe dovuto seguire lo stesso iter logico nella fattispecie.

La ricorrente deduce infine che spetta in primo luogo all'ente di importazione e di ammasso verificare se sussistano nella fattispecie i presupposti della forza maggiore.

3. In terzo luogo la ricorrente osserva che, tenuto conto del principio della tutela del legittimo affidamento e visti i motivi di forza maggiore, la Commissione avrebbe dovuto, almeno nell'ambito della mitigazione dei provvedimenti vietanti l'importazione, consentire che il contratto del 14 maggio 1975 fosse adempiuto in base alle norme vigenti fino al 1° settembre 1975. L'atteggiamento della ricorrente si fonda su un precedente. Infatti, nel terzo considerando del regolamento 25 marzo 1975, n. 819, relativo al rilascio di titoli d'importazione contro presentazione di contratti d'acquisto stipulati conformemente al regolamento (CEE) n. 1790/74 nel settore delle carni bovine (GU L 78 del 27. 3. 1975, pag. 93), la Commissione ha stabilito che, nell'ambito di una mitigazione dei provvedimenti di salvaguardia, «è opportuno tener conto anzitutto dei contratti di acquisto per carni detenute dagli organismi d'intervento stipulati nel quadro del regime di abbinamento anteriormente all'entrata in vigore della sospensione del rilascio dei titoli d'importazione e per i quali detti titoli non hanno potuto essere rilasciati».

4. La ricorrente sottolinea, quanto alla natura del danno patito, che l'art. 215, 2° comma del Trattato non prescrive tassativamente il risarcimento pecuniario, e quindi il danno può anche venir risarcito in natura.

5. Secondo la *Commissione,* non corrisponde a verità l'assunto che il contratto stipulato dalla ricorrente con l'ente rumeno non ha potuto essere adempiuto a causa dei regimi d'importazione comunitari istituiti il 1° settembre 1975. In forza del contratto, infatti, la ricorrente era tenuta soltanto a ritirare e a pagare le carni condite prodotte dalla controparte. Mai è venuta meno la possibilità di adempiere questa obbligazione.

La Commissione contesta che i provvedimenti sulle importazioni vigenti dal 1° settembre 1975 abbiano impedito o reso economicamente impossibili le importazioni di carne condita. Essa osserva che:

— dal 1° aprile 1977 si rilasciano senza alcuna restrizione licenze di importazione anche per le carni condite;

— i prezzi sul mercato comunitario sono attualmente in parte molto superiori a quelli del 1975, mentre alla ricorrente si sarebbe ancora praticato lo stesso prezzo del 1975;

— per due anni la ricorrente non ha cercato acquirenti nella Comunità; mentre

— le importazioni di carne di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della TDC sono notevolmente aumentate negli ultimi anni e quindi altri importatori di carne, a quanto pare, hanno risolto il problema delle restrizioni all'importazione.

6. D'altro canto non è il comportamento della Commissione che ha impedito alla ricorrente di importare tempestivamente. L'inclusione della carne condita nel regime della clausola di salvaguardia per la carne bovina, inclusione disposta dal regolamento n. 2033/75, è stata resa nota nella Gazzetta ufficiale del 6 agosto 1975 ed è entrata in vigore solo il 1° settembre 1975. Se la ricorrente non è riuscita ad importare le rimanenti 1 900 tonnellate di carne conservata in questo periodo, la colpa non va attribuita alla Commissione, ma solo all'inadempienza contrattuale del fornitore rumeno. La Commissione dubita del resto che detto fornitore possa o voglia ancora fornire. Essa ne trae la conclusione che se la mancata

esecuzione del contratto è dovuta a difficoltà di consegna incontrate dal fornitore, il presente ricorso si svuota di contenuto.

7. La Commissione non ha violato il principio del legittimo affidamento. La ricorrente infatti ha stipulato il contratto allorché il mercato della carne bovina era da tempo in costante grave crisi, durante la quale erano stati più volte adottati provvedimenti di salvaguardia e le importazioni di carne bovina condita erano per l'appunto state assoggettate a restrizioni. In quel momento, quindi, la Commissione non ha fornito alla ricorrente alcun motivo di credere che le carni bovine condite in futuro non sarebbero più andate soggette a restrizioni all'importazione. La Commissione aggiunge di aver stabilito un periodo transitorio più che sufficiente.

8. La Commissione rileva, circa la presunta discriminazione a danno della ricorrente, che pure altre imprese non hanno potuto effettuare tempestivamente tutte le importazioni di carne bovina condita da loro programmate, ma la Commissione non ha concesso loro alcuna deroga. Il fatto che la Commissione tratti la ricorrente nello stesso modo di tutte le altre imprese che si trovano in situazione analoga e che non intenda concederle particolari vantaggi rispetto a queste ultime non costituisce discriminazione a danno della ricorrente.

9. La Commissione deduce ancora che, in tutte le ipotesi in cui i regolamenti agricoli comunitari contemplano eccezioni per cause di forza maggiore, si tratta di casi in cui l'interessato è tenuto personalmente a fornire una prestazione determinata alla Comunità o alle istanze nazionali che agiscono per suo conto: ad esempio importare o esportare la merce nel periodo di validità della licenza (regolamento n. 193/75, art. 2, GU L 25, pag. 10); astenersi dal porre in vendita, finché è in vigore il contratto, prodotti lattiero-caseari fabbricati dall'interessato stesso (regolamento n. 1353/73, art. 3, GU L 141, pag. 18).

Come ha affermato la Corte nella sua giurisprudenza, la forza maggiore funge da eccezione all'obbligo di adempiere le obbligazioni assunte, allorché determinate circostanze ne rendano impossibile l'adempimento da parte del debitore.

Quanto al caso di specie, non si riscontrano gli elementi della forza maggiore: con l'importazione di carne bovina condita, la ricorrente non adempie alcuna obbligazione che le incomba nei confronti della Comunità; un rapporto giuridico diretto tra Comunità e ricorrente insorgerebbe solo se questa richiedesse una licenza d'importazione o dichiarasse la merce per le formalità di importazione.

Del tutto diversa è la situazione che esula da questo tipo di rapporto giuridico fissato dal diritto comunitario. Se la Commissione dovesse di volta in volta adeguare il suo regime d'importazione ai progetti iniziali dei singoli importatori, sarebbero decisivi circa le aliquote degli oneri da applicarsi all'importazione non già i dati obiettivi di mercato, ma ogni sorta di congetture e intenzioni dell'importatore. Ciò impedirebbe completamente il funzionamento del sistema di commercio estero delle organizzazioni comuni di mercato.

La Commissione ne conclude che i principi del divieto di discriminazione, della tutela del legittimo affidamento o della forza maggiore non possono giustificare alcun obbligo giuridico per essa di garantire la ricorrente contro il danno cui è esposta in caso di inadempimento contrattuale dei suoi fornitori.

10. La *ricorrente* replica che, ancor prima di includere le preparazioni di carni bovine condite nella disciplina più rigida del provvedimento di salvaguardia, la Commissione avrebbe dovuto istituire una deroga, in via gene-

rale, per i contratti già stipulati o, quanto meno, concedere loro un periodo transitorio più ampio.

A questo proposito la ricorrente ricorda inoltre, richiamandosi al terzo e al penultimo considerando del regolamento n. 1090/75, che se le previsioni ivi fatte dalla Commissione si sono rivelate errate, essa poteva sempre modificare la disciplina; tuttavia tale modifica non era impellente, in quanto imposta da gravi ragioni economico-commerciali. In particolare nel settore delle preparazioni di carne non vi era alcuna minaccia di perturbazione, né si erano effettuate importazioni in quantità tali da impedire la ragionevole gestione del mercato della carne bovina. Il principio della certezza del diritto e quello della tutela del legittimo affidamento impongono che sia autorizzato l'adempimento, durante un periodo adeguato, dei contratti per cui si può dimostrare la stipulazione definitiva e ciò per i due motivi sopra indicati, cioè le ragionevoli aspettative create dal regolamento n. 1090/75, nonché l'insussistenza della necessità di riadottare urgentemente provvedimenti di salvaguardia. Alla luce di queste considerazioni, un periodo transitorio che andava dal 6 agosto al 1° settembre 1975 non appare affatto generoso.

La ricorrente non ravvisa d'altronde alcun interesse pubblico inderogabile della Comunità, di qualsivoglia natura, che si opponga all'adempimento del contratto per le residue 1 900 tonnellate.

11. La ricorrente non ha potuto sfruttare il periodo transitorio come gli altri importatori in quanto vi è stato un ritardo nella consegna dovuto a forza maggiore. Un'altra discriminazione è data dal fatto che altri importatori avevano più agio di valersi del sistema d'abbinamento in vigore.

12. Quanto alla forza maggiore, la Commissione ha snaturato l'argomento svolto dalla ricorrente. Non si tratta qui di fare una deroga all'obbligo di licenza o di prelievo. Ciò che vuole la ricorrente è solo l'applicazione, in via analogica, dell'art. 20 del regolamento n. 193/75.

Che nel caso della ricorrente si trattasse di forza maggiore, il che implicava normalmente una proroga della licenza, è stato ammesso dalla Commissione nel suo documento di lavoro VI/2039 bis/75, nel quale si ricordano fra l'altro:

— il ritardo nell'importazione di merci provocato dagli effetti improvvisi ed imprevedibili della crisi dell'energia;

— i guasti agli impianti di trasformazione ubicati nel paese d'esportazione.

L'interpretazione restrittiva della nozione di forza maggiore fatta dalla Commissione non trova fondamento né in norme di legge, né in principi generali di diritto comuni agli ordinamenti degli Stati membri. Il principio della forza maggiore è invece il necessario «correttivo» di ogni regime d'importazione speciale. In una situazione eccezionale che sfugge al controllo dell'importatore, il principio deve fornire all'importatore la garanzia di essere posto giuridicamente nella situazione in cui si sarebbe trovato se non si fosse verificato il fatto eccezionale.

Inoltre vi sono rapporti giuridici tra la ricorrente, da un lato, e la Commissione e la Repubblica federale di Germania, dall'altro; essi derivano, in primo luogo, dal regolamento n. 1090/75 che ha soppresso le restrizioni all'importazione che colpivano le preparazioni di carne condita ed ha esentato questi prodotti dall'obbligo di licenza e, in secondo luogo, dall'art. 1, n. 4 del regolamento n. 1090/75 nella versione del regolamento n. 2033/75, che ha nuovamente assoggettato questi prodotti al regime della licenza e dell'abbinamento.

Se il legislatore comunitario avesse mantenuto, nell'ambito del regolamento n. 1090/75, l'obbligo del rilascio della

licenza per la carne di cui alla sottovoce tariffaria 16.02 B III b) 1 della TDC, l'art. 20 del regolamento n. 193/75 si sarebbe applicato direttamente. Il fatto che, nell'ambito della disciplina delle clausole di salvaguardia, le carni condite siano state esentate anche dall'obbligo di rilascio di licenze non significa che il legislatore comunitario abbia escluso anche il caso di forza maggiore.

13. Infine la ricorrente assume che l'art. 1, n. 4, del regolamento n. 1090/75, nella versione del regolamento n. 2033/75 è illegittimo per quel che riguarda le preparazioni di carni.

Allorché fu adottato il regolamento n. 2033/75 non vi erano gravi perturbazioni del mercato per le preparazioni di carni condite di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della TDC, né se ne profilava la minaccia. La Comunità non dispone infatti di sufficienti quantità di preparazioni di carni. La «carne d'intervento», di qualità migliore, è troppo cara per farne salsicce. I presupposti di cui all'art. 21, del regolamento n. 805/68 non sussistevano dunque.

Tutti i provvedimenti che restringono l'interscambio internazionale diventano incostituzionali, anche nell'ambito dell'art. 21 del regolamento n. 805/68, se esulano dai limiti dell'economicamente necessario e sfociano in risultati che non rientrano nella finalità della disciplina istituita dalla legge.

Se anche vi fossero state perturbazioni, esse non erano però conseguenza delle «importazioni», come contempla l'art. 21 del regolamento n. 805/68: esse andavano invece attribuite solo alla istituzionalizzazione dell'intervento permanente sul mercato della carne bovina.

Infine la clausola di salvaguardia viola il combinato disposto dell'art. 31 del regolamento n. 805/68 e dell'art. 110 del Trattato, in quanto limita la libertà di movimento della politica degli scambi, talché le importazioni sono in pratica rese impossibili.

Se dunque l'art. 1, n. 4 del regolamento n. 1090/75, nella versione del regolamento n. 2033/75, era viziato d'illegittimità, la Commissione deve risarcire il danno subito dalla ricorrente che non ha potuto importare, finora, le 1 900 tonnellate residue contemplate dal contratto con la Prodexport.

14. La *Commissione* nella controreplica sottolinea che il suo comportamento si conforma al principio della legalità degli atti amministrativi; essa deve rispettare le disposizioni in materia di prelievi emanate dal Consiglio e può concedere deroghe solo nei limiti in cui la vigente disciplina di prelievi gliene conferisce espressamente la competenza. Ma così non è nella fattispecie: nessuna delle disposizioni della disciplina dei prelievi da applicarsi nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati della carne bovina, come è stata istituita dal regolamento n. 425/77, consente di concedere speciali deroghe a favore della ricorrente.

15. Non è il caso di vedere se i provvedimenti di salvaguardia contenuti nel regolamento n. 1090/75 violassero dei principi giuridici generali. Se così fosse, ciò potrebbe al massimo comportare la nullità o la revoca del regolamento in questione, che è già stato abrogato dal regolamento n. 76/76 e non impedisce più attualmente le importazioni che la ricorrente vuol effettuare.

La ricorrente chiede in via principale una deroga al regime di prelievi instaurato dal Consiglio, che nulla ha in comune con il regolamento n. 1090/75. Per concedere simile deroga, la Commissione dovrebbe disporre comunque di una base di diritto positivo, che nella fattispecie manca.

16. Circa la domanda formulata in subordine, la Commissione fa osservare che, non avendo essa né obbligo né facoltà di far disapplicare la disciplina sui prelievi per le carni condite, il suo

diniego non costituisce violazione di una norma giuridica superiore che tuteli i diritti della ricorrente e quindi non vi è alcun obbligo di risarcimento.

17. L'obbligo di risarcimento non può nemmeno fondarsi su eventuali vizi giuridici del regolamento n. 2033/75.

Infatti i requisiti formali cui è subordinata l'applicazione della misura di salvaguardia di cui all'art. 21 del regolamento n. 805/68 sussistono. La crisi del mercato della carne bovina, che fin dal 1974 aveva provocato le prime misure di salvaguardia, è sempre presente ed impedisce di raggiungere gli obiettivi di politica agraria cui tende l'organizzazione comune dei mercati della carne bovina istituita dal regolamento n. 805/68. La regolare eccedenza dell'offerta di carne bovina sul mercato interno ha provocato la caduta dei prezzi di mercato ad un livello nettamente inferiore a quello del prezzo d'orientamento. Il sistema d'intervento della Comunità non è riuscito ad arginare questa caduta dei prezzi. Così stando le cose, si deve in primo luogo riservare alla produzione comunitaria la possibilità di assorbimento all'interno della Comunità, e come sbocco l'industria di trasformazione occupa indubbiamente un posto di primo piano. Tale finalità non si può conseguire mediante semplici misure compensative a livello dei prezzi, ma solo mediante restrizioni quantitative all'importazione di carne.

La carne condita non può venir esclusa da questo sistema. Se l'aggiunta di qualche granello di pepe basta a far mutare la classificazione doganale della carne da lavorare normale, per chi la lavora il prodotto rimane sempre carne bovina ordinaria. L'uso di carne condita non offre all'industria vantaggi naturali tecnici o qualitativi. Il vantaggio dell'impiego di detta carne risiede solo nel suo modico prezzo. La carne condita è stata inventata per sottrarre alle disposizioni dell'organizzazione di mercato l'importazione di carne da lavorare, traendo vantaggio dalle limitazioni formali, ma non economiche, stabilite dalla TDC.

La sola ricorrente ha ordinato a un produttore, con un contratto analogo a molti altri, almeno 6 000 tonnellate di carne condita. Altri grossi commercianti non sono stati da meno. Sul mercato comunitario, già saturo di carne bovina, partite di questa entità costituiscono un fattore di perturbazione non indifferente.

Adottando il regolamento n. 2033/75, la Commissione ha quindi rispettato le condizioni cui il regolamento n. 805/68 subordina, all'art. 21, l'adozione di provvedimenti cautelativi. Nell'interscambio con i paesi terzi essa ha adottato i provvedimenti idonei a proteggere il mercato della Comunità contro le perturbazioni conseguenti ad importazioni e che avrebbero potuto mettere a repentaglio le finalità di cui all'art. 39 del Trattato.

Pure gli obblighi della Comunità nel campo della politica commerciale sono stati rispettati. L'art. 21 del regolamento n. 805/68 autorizza espressamente la Commissione ad adottare «negli scambi con i paesi terzi ... misure appropriate». L'importazione di carne condita non costituisce oggetto di obblighi di politica commerciale o di garanzie comunitarie con i quali il regolamento n. 2033/75 fosse o potesse essere incompatibile.

18. La Commissione osserva infine che nella sua memoria del 10 ottobre 1977, depositata 14 giorni dopo la replica, la ricorrente affronta per la prima volta la questione del calcolo del suo lucro cessante e quella dell'importo che essa reclama a titolo di risarcimento.

La ricorrente avrebbe potuto indicare già nell'atto introduttivo le pretese, gli argomenti e i documenti prodotti tardivamente. La ricorrente conosceva da tempo l'atteggiamento negativo della Commissione nei confronti dei suoi reclami e i motivi di tale atteggiamento. Essa disponeva inoltre dei documenti in questione ben prima di promuovere il

ricorso. La Commissione nel corso del presente procedimento non ha toccato il problema dell'entità del danno.

A norma dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura la ricorrente non può più quindi dedurre nuovi mezzi relativi all'importo del danno.

Premessa la riserva di cui sopra, la Commissione aggiunge che la ricorrente fonda la sua pretesa al risarcimento unicamente su vizi giuridici che inficerebbero il regolamento n. 2033/75. Il fatto che il regolamento subordini l'importazione della carne condita litigiosa alla esportazione — anteriore — di un'uguale quantità di carne bovina avrebbe impedito alla ricorrente di effettuare le importazioni che essa aveva in vista.

La Commissione sostiene che il regolamento n. 2033/75 ostacolava solo le importazioni che avrebbero potuto effettuarsi durante il periodo in cui era in vigore. Le importazioni rese impossibili per altre ragioni, emerse in seguito, come ad esempio il sistema di abbinamento istituito dal regolamento n. 76/76 o i prelievi attualmente in vigore non sono state e non sono impedite dal regolamento n. 2033/75. Se vi sono altri ostacoli all'importazione, indipendenti da detto regolamento, per cui la ricorrente ha patito entro certi limiti un lucro cessante, queste sono le vere cause del danno e non il regolamento o i suoi difetti giuridici.

Se un obbligo al risarcimento può desumersi da eventuali vizi giuridici del regolamento n. 2033/75, la Commissione può esser chiamata a rispondere solo per il lucro cessante patito dalla ricorrente in quanto non ha potuto importare la carne durante il periodo di validità del regolamento in questione.

Il calcolo prodotto dalla ricorrente si fonda su presupposti di fatto del tutto diversi. Essa raffronta le sue previsioni iniziali, inerenti a dette importazioni, con i risultati cui sarebbe giunta con il regime dell'abbinamento istituito dal regolamento n. 76/76.

IV — Fase orale

All'udienza del 6 dicembre 1977 hanno svolto le loro difese orali la ricorrente, assistita dall'avv. dr. Ehle e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico P. Kalbe, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 18 gennaio 1978.

In diritto

1 Con ricorso promosso nei confronti della Commissione il 2 giugno 1977, a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma del Trattato CEE, la IFG - Intercontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG ha chiesto alla Corte, in via principale, di «dichiarare che la Commissione, a titolo di risarcimento, è tenuta a garantire l'adempimento del contratto, stipulato dalla ricorrente il 14 maggio 1975» con l'ente rumeno per il commercio estero Prodexport e relativo alla fornitura di preparazioni di carne bovina condita, e — in subordine — condannare la Commissione a risarcire il danno, consistente in un lucro cessante, da essa patito per il mancato adempimento del contratto.

2 Il contratto litigioso è stato stipulato allorché le importazioni nella Comunità di carne bovina dai paesi terzi erano disciplinate dal regolamento della Commissione 23 aprile 1975, n. 1090 (GU L 108 del 26. 4. 1975, pag. 1), adottato in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 21 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina (GU L 148 del 28. 6. 1968, pag. 24);

ai sensi di detto regolamento il rilascio della licenza di importazione era subordinato alla previa esportazione di un quantitativo di carne bovina equivalente (regime detto EXIM), eccezione fatta per le preparazioni e le conserve di carni presentate in imballaggi ermeticamente chiusi di peso non superiore ai 5 kg;

il contratto del 14 maggio 1975 riguardava carne condita le cui caratteristiche corrispondevano alla descrizione di cui sopra;

3 a causa delle inondazioni che hanno colpito la Romania nel giugno 1975, alcune partite di carne, che avrebbero dovuto venir consegnate entro il 1° settembre 1975, potevano venir fornite solo dopo questa data;

il 1° settembre 1975 entrava in vigore il regolamento della Commissione 5 agosto 1975, n. 2033 (GU L 207 del 6. 8. 1975, pag. 8), che aboliva per la carne condita il regime istituito dal regolamento n. 1090/75;

il danno assertivamente sofferto dalla ricorrente per effetto dell'applicazione del regolamento n. 2033/75 alle forniture in questione costituisce la materia del contendere nella presente causa.

4 La Commissione, pur senza opporsi alla ricevibilità della domanda presentata in subordine per ottenere un risarcimento in denaro, ha eccepito l'irricevibilità della domanda principale, obiettando in sostanza che una domanda siffatta non può venir accolta nell'ambito di una azione di danni promossa a norma degli artt. 178 e 215, 2° comma;

la domanda principale e quella subordinata hanno tuttavia una base comune in quanto presuppongono che sia coinvolta la responsabilità della Comunità per effetto di un atto o di un comportamento illecito della Commissione;

è quindi opportuno esaminare questo problema di merito prima di pronunciarsi eventualmente sulla ricevibilità della domanda principale.

5 Tra i mezzi dedotti dalla ricorrente per provare la responsabilità della Comunità è opportuno prendere in esame in primo luogo quello concernente la presunta illegittimità della disciplina in questione, specie del regolamento n. 2033/75;

a questo proposito la ricorrente sostiene che la Commissione, adottando questo regolamento, non ha tenuto conto dei presupposti che si evincono dagli artt. 21 e 31 del regolamento di base n. 805/68, relativi all'esistenza o alla minaccia di gravi perturbazioni del mercato ed al perseguimento delle finalità contemplate dagli artt. 39 e 110 del Trattato.

6 Tuttavia, come si evince dal terzo e quarto considerando del regolamento n. 2033/75, la Commissione ha dichiarato che «detto mercato continua, a causa delle importazioni, ad essere minacciato da gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi di cui all'art. 39 del Trattato» e che le importazioni di carne condita esonerate dai provvedimenti di salvaguardia avevano «raggiunto un volume incompatibile con una sana gestione del mercato delle carni bovine»;

nulla consente di affermare che la Commissione, descrivendo in questi termini la situazione del mercato, abbia sconfinato dai limiti del potere discrezionale attribuitole dal regolamento n. 805/75;

il mezzo va perciò disatteso.

7 La ricorrente sostiene inoltre che la Commissione ha violato il principio del legittimo affidamento non adottando misure transitorie che consentissero, anche dopo l'entrata in vigore del regolamento il 1° settembre 1975, di far fruire i contratti stipulati anteriormente al 6 agosto 1975, data della pubblicazione del regolamento, delle condizioni d'importazione risultanti dalla disciplina precedente.

8 Va però rilevato che si trattava di un regime di importazioni che non prescriveva né autorizzazioni preventive, né impegni definitivi da parte dell'interessato nei confronti delle autorità incaricate della gestione dell'organizzazione di mercato in questione e che la Commissione non ha fornito agli importatori alcun indizio che potesse dar loro affidamento nella conservazione immutata della disciplina precedente durante il periodo di adempimento di vecchi contratti, nonostante il mutamento della situazione di mercato;

nemmeno questo mezzo può quindi venir accolto.

9 Infine la ricorrente sostiene che la Comunità è responsabile in quanto la Commissione non ha voluto tener conto dell'evento di forza maggiore che ha impedito l'adempimento del contratto prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2033/75;

la ricorrente assume, in primo luogo, che sussistono i presupposti per l'applicazione per analogia dell'art. 20 del regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193, che stabilisce le modalità d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 25 del 31. 1. 1975, pag. 10) e, in secondo luogo, che l'obbligo di tener conto della forza maggiore deriva da un principio giuridico generale che la Commissione deve rispettare, anche nel silenzio della legge.

10 L'art. 20 del regolamento n. 193/75 dispone che, qualora l'importazione o l'esportazione non possa effettuarsi durante il periodo di validità di una licenza, a causa di un evento di forza maggiore, l'istanza competente può annullare l'obbligo di importare o di esportare, svincolando la cauzione, oppure prorogare la validità della licenza;

dalla disposizione di cui sopra emerge che essa si riferisce a situazioni in cui l'interessato ha assunto un preciso impegno nei confronti dell'autorità competente e, qualora non rispettasse l'impegno assunto, andrebbe soggetto a una sanzione sotto forma di perdita della cauzione, se non fosse sciolto dal vincolo pattuito grazie alla clausola relativa alla forza maggiore;

ben diversa è la situazione qualora l'interessato non abbia assunto impegni nei confronti delle autorità competenti e l'inosservanza di un termine non comporti quindi alcuna sanzione nei suoi confronti, sanzione da cui sarebbe opportuno esonerarlo in caso di forza maggiore;

data la sostanziale differenza tra i due casi, non sussistono i presupposti per l'applicazione analogica alla fattispecie della disposizione di cui sopra.

11 Quanto all'invocato principio giuridico generale inerente alle ipotesi di forza maggiore, è vero che gli ordinamenti degli Stati membri contemplano, in determinati contesti e rapporti giuridici, la possibilità di derogare ai rigori della legge, specie alle conseguenze giuridiche dell'inadempimento di un'obbligazione, in caso di forza maggiore;

tuttavia, in un rapporto tra singolo ed amministrazione pubblica, come quello della fattispecie, in cui la scadenza della data pattuita, lungi dall'impli-

care l'inadempimento di una qualsiasi obbligazione incombente al singolo, comporta come unica conseguenza l'assoggettamento delle importazioni in questione ad un regime meno favorevole rispetto a quello vigente fino alla data di cui sopra, non è possibile desumere dagli ordinamenti degli Stati membri l'esistenza di un principio giuridico generale avente il senso propugnato dalla ricorrente;

se l'importatore ritiene che l'adempimento del contratto secondo il nuovo regime leda il suo interesse, egli deve cercare la propria tutela nell'ambito del rapporto contrattuale con la controparte, eventualmente appellandosi all'evento di forza maggiore;

di conseguenza, il comportamento della Commissione non può considerarsi illecito e non può quindi far sorgere la responsabilità della Comunità.

12 Così stando le cose, dal momento che risultano infondate le domande della ricorrente, tanto principale quanto subordinata, non è il caso di esaminare il problema particolare della ricevibilità della domanda principale.

Sulle spese

13 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese;

la ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

dichiara:

1° Il ricorso è respinto.

2° Le spese sono poste a carico della ricorrente.

Kutscher Sørensen Bosco

Donner Pescatore O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 14 febbraio 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 18 GENNAIO 1978

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa solleva un problema di responsabilità eventuale della Commissione, per le misure regolamentari da essa adottate e per il comportamento tenuto nei confronti di una particolare impresa, nel quadro della gestione dell'organizzazione comune dei mercati relativa al settore della carne bovina.

Prima di riassumere i fatti, credo opportuno far cenno agli aspetti più importanti della normativa, alla luce della quale il caso di specie deve essere esaminato.

L'organizzazione comune dei mercati nel settore della carne bovina si fonda sul regolamento del Consiglio 805/68 in data 27 giugno 1968. L'articolo 21 di tale regolamento prevedeva la possibilità che la Commissione prendesse misure appropriate, negli scambi coi Paesi terzi, qualora il mercato comunitario di uno o più prodotti di cui all'articolo 1 (animali vivi della specie bovina, carni commestibili della stessa specie, frattaglie bovine, preparazioni e conserve di carni o frattaglie bovine, ecc.) subisse o rischiasse di subire, a causa delle importazioni o delle esportazioni, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato. Fu in base a questo articolo 21 che la Commissione adottò, fra il 1974 e il 1975, quattro successivi regolamenti, introducendo e poi man mano modificando le misure di salvaguardia che essa stimava necessarie per la situazione del particolare mercato in causa. Precisamente:

a) Con regolamento 2668/74, del 21 ottobre 1974, essa dispose la temporanea sospensione del rilascio dei certificati d'importazione e dei certificati di fissazione anticipata del prelievo per i prodotti di cui all'articolo 1, lettera *a*