2. I bandi di gare periodiche riguardanti la vendita di carni bovine congelate detenute dagli enti d'intervento sono atti di portata generale che fissano in anticipo ed in base a criteri obiettivi i diritti e gli obblighi degli operatori economici che intendono partecipare alle gare bandite.
3. L'articolo 184 del Trattato CEE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti delle istituzioni comunitarie, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata, qualora non avesse il diritto di proporre, in forza dell'art. 173 del Trattato, un ricorso diretto contro tali atti, di cui essa subisce così le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento. La sfera d'applicazione del suddetto articolo deve pertanto comprendere gli atti delle istituzioni che, pur non avendo la forma di regolamento, producono tuttavia effetti analoghi e che, per questo motivo, non potevano essere impugnati da soggetti giuridici diversi dalle istituzioni e dagli Stati membri in base all'art. 173.
4. Nell'ambito del regime dell' «abbinamento», contemplato dall'art. 14, n. 3, lett. b), del regolamento di base del Consiglio n. 805/68, nella versione del regolamento n. 425/77, il vantaggio della sospensione totale del prelievo sulla carne bovina congelata importata da paesi terzi deve restare riservato ai beneficiari designati dal regolamento stesso, cioè all'industria di trasformazione. Il regolamento della Commissione n. 2901/77 si trova quindi in contraddizione con lo scopo dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento di base, in quanto consente l'accesso a tale regime particolare d'importazione a persone o imprese estranee al settore industriale cui doveva essere riservato il beneficio della sospensione totale del prelievo.
5. Sebbene l'anonimato costituisca una precauzione contemplata, sia dai diritti nazionali sia dal diritto comunitario, per taluni tipi di gara, specialmente per quelli che implicano un potere di valutazione circa le offerte individuali, una simile precauzione appare superflua nelle gare come quella di cui alla fattispecie, il cui esito è determinato dal prezzo fissato dalla Commissione in base alla valutazione di tutte le offerte presentate, tenuto conto della necessità di ripartire equamente il quantitativo complessivo disponibile fra le imprese di varie regioni della Comunità. Per di più, l'identificazione dei singoli offerenti è indispensabile per evitare che la stessa persona presenti due o più offerte.

Nella causa 92/78,

SIMMENTHAL S.P.A. con sede in Aprilia (Italia), con gli avvocati Emilio Cap-

pelli e Paolo De Caterini, del foro di Roma, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. Charles Turk, 4, rue Nicolas Welter,

ricorrente,

sostenuta dal GOVERNO DELLA REPUBBLICA ITALIANA, rappresentato dall'ambasciatore Adolfo Mareśca, in qualità d'agente, assistito dal sig. Ivo Maria Braguglia, vice avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia,

interveniente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal suo consigliere giuridico Peter Kalbe, in qualità d'agente, assistito dal sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il suo consigliere giuridico Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 15 febbraio 1978 n. 78/258/CEE, che fissa i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate messe in vendita dagli enti d'intervento a norma del regolamento n. 2900/77 e stabilisce i quantitativi di carni bovine congelate destinate alla trasformazione che possono essere importati a condizioni speciali nel primo trimestre 1978 (GU n. L 69, pag. 36),

LA CORTE,

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

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, le varie fasi del procedimento, le conclusioni e i mezzi e gli argomenti delle parti possono essere riassunti come segue.

I — Gli antefatti

Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24), dispone, all'art. 13, n. 1, la riscossione di un prelievo all'importazione, nella Comunità, di carni commestibili della specie bovina domestica, congelate, di cui alla voce 02.01 A II a) 2 della Tariffa doganale comune.

Tuttavia, l'art. 14, n. 1, dello stesso regolamento, nella versione originaria, contemplava, per le carni congelate destinate alla trasformazione (quarti anteriori e pezzi disossati o non disossati) un regime speciale d'importazione, consistente nella sospensione totale o parziale del prelievo. La sospensione totale del prelievo concerneva, a norma dell'art. 14, n. 3, lett. a), le carni destinate alla fabbricazione di conserve comprese nella voce 16.02 B III b) 1 della Tariffa doganale comune, che non contengono componenti caratteristiche diverse dalle carni della specie bovina e dalla gelatina.

Il 14 febbraio 1977, il Consiglio emanava il regolamento n. 425/77, che modifica il regolamento 805/68 (GU n. L 61, pag. 1).

Esso, infatti, considerato che sul mercato delle carni bovine, dopo alcuni anni da penuria accompagnata dall'aumento dei prezzi, si era verificato un crollo dei prezzi accentuato da massicce importazioni, e constatata la necessità di modificare il regime delle importazioni per evitare il rischio che si riproducessero situazioni analoghe, riteneva opportuno adattare taluni regimi speciali al fine di tener conto delle disponibilità e dei bisogni della Comunità nell'ambito di bilanci preventivi annui. Pertanto, il regolamento n. 425/77 modificava, fra l'altro, l'art. 14 del regolamento n. 805/68 subordinando la sospensione totale del prelievo all'importazione per le carni congelate destinate alla trasformazione a nuove condizioni:

a) Il Consiglio, su proposta della Commissione, stabilisce ogni anno, anteriormente al 1° dicembre, un bilancio preventivo delle carni che possono essere importate in esenzione dal prelievo. Tale bilancio tiene conto «sia delle disponibilità previste nella Comunità per le carni delle qualità e presentazioni atte all'utilizzazione industriale, sia del fabbisogno dell'industria» (art. 14, n. 2, nella nuova versione).

b) La Commissione fissa, ogni trimestre, i quantitativi che possono essere importati con sospensione totale del prelievo e determina «le modalità di applicazione del presente articolo e in particolare quelle relative al controllo dell'utilizzazione delle carni importate» (art. 14, n. 4, nella nuova versione).

c) La sospensione totale del prelievo è subordinata alla produzione di un certificato d'importazione rilasciato nei limiti dei quantitativi stabiliti trimestralmente e, se necessario, può inoltre essere subordinata «alla presentazione di un contratto d'acquisto di carni congelate detenute da un organismo d'intervento» (art. 14, n. 3, nella nuova versione).

Le modalità di applicazione cui si riferisce il regolamento del Consiglio n. 425/77 venivano determinate dalla Commissione con regolamento 18 marzo 1977 n. 585, relativo al regime dei titoli d'importazione e di esportazione nel settore delle carni bovine (GU n. L 75, pag. 5). Questo regolamento veniva successivamente modificato e integrato dai regolamenti della Commissione 27 giugno 1977 n. 1384 (GU n. L 157, pag. 16) e 22 dicembre 1977 n. 2901 (GU n. L 338, pag. 9).

In base a tale normativa, perché si possa ottenere la sospensione totale del prelievo, la domanda o le domande di titoli presentate dalla stessa persona devono concernere un quantitativo complessivo pari, come minimo, a 5 tonnellate di carne con osso e, al massimo, al 10 % del quantitativo fissato dalla Commissione, in forza dell'art. 14, nella nuova versione, del regolamento n. 805/68, per il trimestre nel quale la domanda o le domande vengono presentate (art. 3 del regolamento n. 1384/77).

Peraltro, per poter essere accolte, le domande devono provenire da una persona fisica o giuridica esercente un'attività nel settore del bestiame e delle carni ed iscritta in un albo pubblico di uno Stato membro da almeno dodici mesi (art. 1 del regolamento n. 2901/77).

Il 22 dicembre 1977, la Commissione emanava inoltre il regolamento n. 2900/77, che stabilisce le modalità della vendita di carni bovine detenute dagli enti d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione (GU n. L 338, pag. 6).

A termini dell'art. 1, n. 1, di tale regolamento, l'importazione con sospensione totale del prelievo è subordinata alla presentazione di un contratto d'acquisto di carni congelate detenute da un ente d'intervento, stipulato in conformità allo stesso regolamento. A norma dell'art. 1, n. 2, la vendita avviene secondo un procedimento di gara, conformemente agli artt. 6-14 del regolamento della Commissione 4 febbraio 1969 n. 216, relativo alle modalità di applicazione per lo smaltimento delle carni bovine congelate acquistate dagli enti d'intervento (GU n. L 28, pag. 10). Tale regolamento stabilisce in particolare quanto segue: i prezzi minimi di vendita nell'ambito del procedimento di gara sono fissati dalla Commissione; se il prezzo proposto è inferiore al prezzo minimo, l'offerta viene respinta; aggiudicatari sono coloro che offrono il prezzo più elevato, restando inteso che, qualora per lo stesso quantitativo si abbiano più offerte allo stesso prezzo, l'ente d'intervento suddivide il quantitativo disponibile previo consenso degli offerenti interessati o procede alla sua aggiudicazione mediante sorteggio. L'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2900/77 fa riferimento al regolamento n. 216/69 «fatte salve le disposizioni particolari e derogatorie previste dal presente regolamento».

Secondo l'art. 2 del regolamento n. 2900/77, gli enti d'intervento procedono a gare particolari trimestrali «nell'ambito

del regime delle gare»; entro e non oltre la data in cui è indetta la prima gara particolare viene pubblicato un bando generale di gare.

Le offerte, a norma dell'art. 3 del regolamento, possono essere presentate soltanto nei primi dieci giorni di ogni trimestre. Tuttavia, per la prima volta, esse potevano essere presentate solo dal 20 al 30 gennaio 1978. Per essere ricevibile, l'offerta deve concernere un quantitativo totale di carni non disossate non inferiore a 5 tonnellate e non superiore a 100 tonnellate.

Basandosi, in particolare, sui propri regolamenti nn. 216/69, 2900/77 e 2901/77, la Commissione pubblicava, il 13 gennaio 1978, un «bando generale di gare periodiche per la vendita di carni bovine congelate detenute dagli organismi d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione» (GU n. C 11, pag. 16).

Unitamente a questo bando generale, essa pubblicava alcuni bandi di gara particolari, fra cui il bando di gara n. It P 1 — regolamento n. 2900/77 — per la vendita di talune carni bovine con osso, congelate e immagazzinate dall'ente italiano d'intervento (GU n. C 11, pag. 34).

In base a tale bando, l'ente suddetto metteva in vendita circa 4 000 tonnellate di carni bovine con osso, congelate, secondo le regole di cui al bando generale di gare; potevano essere prese in considerazione soltanto le offerte pervenute all'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo) entro e non oltre il 30 gennaio 1978.

Il 20 gennaio 1978, la Simmenthal S.p.A., con sede in Aprilia, presentava all'AIMA un'offerta per l'acquisto di 100 tonnellate di carni bovine congelate non disossate, al prezzo di 1 124 000 lire la tonnellata.

Il 15 febbraio 1978, la Commissione emanava la decisione n. 78/258, che fissa i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate messe in vendita dagli enti d'intervento a norma del regolamento n. 2900/77 e stabilisce i quantitativi di carni bovine congelate destinate alla trasformazione che possono esser importati a condizioni speciali nel primo trimestre 1978 (GU n. L 69, pag. 36).

L'art. 1, n. 1, di tale decisione precisa che i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate e immagazzinate dagli enti d'intervento, da applicare ai fini della gara di cui al regolamento n. 2900/77 — in relazione alla quale il termine per la presentazione delle offerte è scaduto il 30 gennaio 1978 — sono fissati nell'allegato.

L'art. 2 della stessa decisione fissa a 5027 tonnellate, per il periodo 1° gennaio-31 marzo 1978, i quantitativi massimi di carni destinate alla fabbricazione di conserve ammessi all'importazione con sospensione totale del prelievo.

L'offerta presentata il 20 gennaio 1978 dalla Simmenthal veniva respinta dall'AIMA, con provvedimento 23 febbraio 1978, in quanto non era risultata utilmente inserita in graduatoria.

II — La fase scritta del procedimento

Il 13 aprile 1978, la Simmenthal S.p.A. presentava, in forza dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso mirante all'annullamento della decisione della Commissione 15 febbraio 1978 n. 78/258, del bando di gara n. It P 1, del

bando generale di gare periodiche del 13 gennaio 1978, e dei regolamenti della Commissione 18 marzo 1977 n. 585 e 22 dicembre 1977 nn. 2900 e 2901.

Alla stessa data, essa proponeva, in forza degli artt. 185 e 186 del Trattato CEE e dell'art. 83, § 1, del regolamento di procedura, una domanda intesa ad ottenere che venisse disposta la sospensione dell'efficacia della decisione n. 78/258, ingiungendosi alla Commissione di dare istruzioni alle autorità nazionali affinché soprassedessero al rilascio dei titoli d'importazione corrispondenti ai contratti d'acquisto conclusi dagli aggiudicatari con gli enti d'intervento, nonché la sospensione, fino alla pubblicazione della sentenza definitva, dell'applicazione del regime speciale d'importazione di carni congelate destinate all'industria di trasformazione.

Con ordinanza 22 maggio 1978, il Presidente della Corte respingeva la domanda e riservava la decisione sulle spese.

Con istanza presentata il 20 luglio 1978, a norma dell'art. 37, 1° comma, dello Statuto (CEE) della Corte di giustizia e dell'art. 93 del regolamento di procedura, il Governo della Repubblica italiana chiedeva di intervenire nella presente causa a sostegno delle conclusioni della società Simmenthal.

La Corte accoglieva tale domanda con ordinanza 17 agosto 1978.

La fase scritta del procedimento principale 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.

Tuttavia, essa ha invitato la società Simmenthal e la Commissione a rispondere per iscritto, prima dell'inizio della fase orale, a taluni questiti. Le risposte sono state fornite entro il termine prescritto.

III — Le conclusioni delle parti

La *ricorrente,* dopo aver modificato le sue conclusioni nel corso del procedimento d'urgenza, conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso ammissibile e ricevibile;

— dichiarare nulla e non avvenuta, ai sensi degli artt. 173 e 174 del Trattato CEE, la decisione della Commissione 15 febbraio 1978 n. 78/258 e, per l'effetto, dichiarare, ai sensi dell'art. 184 del Trattato CEE, l'inapplicabilità del bando di gara n. It P 1 del 13 gennaio 1978, del bando generale di gare periodiche della stessa data, e dei regolamenti nn. 585/77, 2900/77 e 2901/77;

— condannare la Commissione alle spese di causa.

Il *Governo della Repubblica italiana* conclude che la Corte voglia accogliere le conclusioni formulate dalla ricorrente.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— dichiarare il ricorso irricevibile e comunque respingerlo;

— porre le spese a carico della ricorrente.

IV — I mezzi e gli argomenti delle parti nella fase scritta

A — Sulla ricevibilità

La *Commissione* dichiara di non avere obiezioni di carattere strettamente procedurale da formulare contro la ricevibilità del ricorso: i termini sono stati rispettati

e la decisione n. 78/258, sebbene sia indirizzata agli Stati membri e disciplini una serie indefinita di casi, riguarda individualmente e direttamente la ricorrente.

Essa contesta invece la ricevibilità del ricorso per la mancanza di un qualsivoglia interesse ad agire della ricorrente.

Le offerte per il primo trimestre 1978, accolte o rifiutate, sono ormai definitivamente estinte. Quelle accolte hanno attribuito agli operatori interessati diritti che non è possibile rimuovere retroattivamente. L'eventuale annullamento della decisione impugnata non produrrebbe alcun effetto utile: i contratti sono stati stipulati, i certificati sono stati attribuiti e le importazioni hanno potuto essere già effettuate, mentre le offerte respinte sono ormai inesistenti. La decisione ha prodotto tutti i suoi effetti e il suo ipotetico annullamento non potrebbe implicare alcun vantaggio per la ricorrente.

L'atto impugnato, infatti, non costituisce una decisione individuale tipica, che imponga o vieti ad un determinato soggetto di fare o non fare qualcosa; la sua funzione essenziale è di constatare, in base ad elementi oggettivi, i risultati di un procedimento di gara ben definito che hanno portato all'esclusione della ricorrente. Annullare una simile decisione non significherebbe certo concedere alla ricorrente quanto essa desidera né tanto meno togliere agli altri operatori quanto essi hanno ottenuto partecipando alla gara nelle medesime condizioni.

La ricorrente non può ergersi a difensore dell'interesse comune delle imprese di trasformazione: difatti, un'azione mirante all'annullamento di una decisione deve poter far leva su un interesse personale ad agire, al fine di ottenere una pronunzia giudiziale che abbia effetti concreti e diretti nella sfera giuridica dell'attore.

La ricorrente, peraltro, sollecitando la dichiarazione dell'inapplicabilità dei regolamenti che sono alla base della decisione impugnata e, di conseguenza, il riconoscimento della loro invalidità e la loro modifica da parte della Commissione, si propone di ottenere la ristrutturazione del sistema d'importazioni agevolate istituito dai suddetti regolamenti, sia in nome del rispetto di un generico principio di legalità, sia, in effetti, in vista del soddisfacimento dei suoi desiderata. Un siffatto modo di procedere costituisce manifestamente uno sviamento di procedura, in netto contrasto con il sistema di rimedi giurisdizionali contemplato dal Trattato.

Invero, mediante un'azione ex art. 173, mirante, in apparenza, all'annullamento di un atto le cui ipotetiche conseguenze dimostrano l'assoluta mancanza di qualsiasi interesse ad agire della ricorrente, si tenta di colpire, avvalendosi in maniera scorretta di quanto disposto dall'art. 184, i regolamenti che sono alla base dell'atto formalmente impugnato, eludendo le condizioni di ricevibilità stabilite dall'art. 173.

L'art. 184 ha in realtà la funzione di consentire che, nell'ambito di un'azione dinanzi alla Corte, venga dedotta l'inapplicabilità di un regolamento come ulteriore mezzo probatorio ai fini della decisione principale. Un'azione ex art. 173 esperita contro un atto determinato ed inammissibile per difetto d'interesse ad agire non può rinascere in virtù dell'art. 184 e, per di più, cambiare obiettivo e dirigersi direttamente contro gli atti di portata generale che sono alla base dell'atto particolare.

D'altra parte, i singoli hanno la possibilità di avvalersi del rinvio pregiudiziale contemplato dall'art. 177 del Trattato, il

quale non è assoggettato ad alcun termine e può condurre alle conseguenze auspicate dalla ricorrente. Un'eventuale declaratoria di invalidità in tale sede avrebbe poi effetti molto più consoni all'ipotetica necessità di modificare il sistema riconosciuto illegittimo.

Il ricorso ex art. 173 è inteso a tutelare i diritti dei singoli e non costituisce certo uno strumento per imporre alle istituzioni comunitarie determinate scelte di politica economica dettate unicamente dagli interessi del tale o tal'altro soggetto.

Secondo la *ricorrente,* dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che in un ricorso per l'annullamento di una decisione individuale si possono denunciare vizi delle decisioni generali di cui l'atto impugnato rappresenta l'attuazione, onde evitare che una decisione generale viziata venga applicata nei confronti del ricorrente. Tale eccezione d'illegittimità costituisce un principio generale del diritto processuale comunitario. L'unica condizione posta dalla Corte è che la decisione impugnata costituisca un'applicazione immediata e diretta dell'atto generale: orbene, nel caso di specie la decisione impugnata costituisce incontestabilmente applicazione diretta degli atti di portata generale di cui si chiede la disapplicazione.

Quanto all'asserito difetto d'interesse ad agire della ricorrente, va precisato che questa non pretende né il diritto d'importare carne in esenzione dal prelievo né alcun altro vantaggio; essa sostiene semplicemente che l'applicazione data dalla Commissione al regime speciale d'importazione di carne congelata per l'industria di trasformazione è sotto molti aspetti illegittima e, a causa di tale illegittimità, le arreca grave pregiudizio; di conseguenza, la ricorrente chiede alla Corte di accertarlo, annullando la decisione viziata.

Qualora si accogliesse il punto di vista della Commissione, si finirebbe per sottrarre in pratica a qualsiasi rischio di censura, da parte di privati, tutti o quasi tutti gli atti di portata generale emanati dalle istituzioni comunitarie.

È innegabile che, nell'ambito del regime speciale d'importazione relativo alla carne bovina congelata destinata alla trasformazione, la ricorrente avesse una situazione soggettiva, o un interesse giuridicamente tutelato, non già ad importare determinati quantitativi di tale carne, ma a partecipare, in condizioni di effetiva parità con gli altri concorrenti e di legittimità amministrativa, agli speciali procedimenti di rilascio dei titoli d'importazione contemplati dal suddetto regime. Se è vero che dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato la ricorrente non trarrà un vantaggio retroattivo, non è tuttavia neppure pensabile che, in un ordinamento che si ispira ai principi dello Stato di diritto, la Commissione non si affretti a modificare opportunamente gli atti di cui la Corte abbia accertato l'illegittimità. L'art. 14 del regolamento n. 805/68, come modificato dal regolamento n. 425/77, conferisce alla Commissione il potere — ma le impone del pari l'obbligo — di disciplinare e gestire il regime speciale d'importazione secondo i criteri enumerati dal regolamento n. 805/68 e nel rispetto del Trattato, dei regolamenti di base del Consiglio e dei principi generali cui si ispira l'ordinamento comunitario.

D'altra parte, con l'eliminazione dei vizi eventualmente accertati sarà posto rimedio alla lesione della posizione soggettiva derivante alla ricorrente dal fatto di aver

partecipato al procedimento di attribuzione dei titoli d'importazione, salva restando la questione dell'eventuale risarcimento del danno effettivamente subito.

B — Nel merito

La *ricorrente* deduce contro la decisione della Commissione n. 78/258 numerosi mezzi, dei quali alcuni concernono specificamente e direttamente la decisione stessa ed altri riguardano gli atti di portata generale sui quali essa si fonda.

a) La decisione impugnata è illegittima per violazione delle forme sostanziali, in quanto assolutamente priva di motivazione.

Essa non contiene alcuna indicazione che possa consentire agli interessati e al giudice di valutare le ragioni che hanno guidato la Commissione nelle sue scelte per quanto attiene alla fissazione dei prezzi minimi di vendita della carne detenuta dagli enti d'intervento ed alla determinazione dei quantitativi soggetti al regime speciale d'importazione per il primo trimestre del 1978.

Per quanto concerne i prezzi, si trattava, nella fattispecie, di conciliare tra loro due obiettivi. Il regolamento del Consiglio 16 gennaio 1969 n. 98 (GU n. L 14, pag. 2) e il regolamento della Commissione n. 216/69 mirano a consentire lo smaltimento delle scorte di carne bovina congelata detenute dagli enti d'intervento al prezzo più elevato possibile, in modo da ridurre al minimo gli oneri gravanti sul bilancio comunitario in ragione delle operazioni d'intervento e di immagazzinamento. Il regime speciale d'importazione è inteso a permettere all'industria di trasformazione di rifornirsi di carne originaria di paesi terzi a condizioni favorevoli rispetto al livello dei prezzi praticati nel Mercato comune. Orbene, questo secondo obiettivo, strettamente collegato al primo in forza dell'operazione c.d. di «gemellaggio», non può essere sacrificato.

La fissazione dei prezzi minimi, al pari della determinazione dei quantitativi ammessi trimestralmente all'importazione, è tutt'altro che un atto d'ordinaria amministrazione, mero risultato di accertamenti automatici: essa costituisce invece espressione del potere discrezionale conferito alla Commissione, cui spetta il delicato compito di conciliare fra loro interessi pubblici divergenti.

Quanto alle singole scelte effettuate dalla Commissione nell'ambito della prima applicazione del sistema del «gemellaggio» va ricordato che, a norma dell'art. 14, n. 4, lett. b), del regolamento n. 805/68, modificato dal regolamento n. 425/77, essa doveva determinare il rapporto fra i quantitativi di carne ammesssa all'importazione con sospensione totale del prelievo e quelli da acquistare presso gli enti d'intervento. La determinazione di tale rapporto avrebbe dovuto essere motivata, soprattutto in ordine all'entità delle scorte giacenti e all'urgenza di ridurla; invece, detto rapporto figura inaspettatamente in allegato al regolamento n. 2901/77, senza che vi sia fatto alcun riferimento nella motivazione o nel dispositivo.

La Commissione ha poi il compito di determinare, ogni trimestre, i quantitativi di carne congelata che possono essere importati con sospensione totale del prelievo. Orbene, per il primo trimestre del 1978, essa, nella decisione impugnata, si è limitata ad indicare, senza la minima giustificazione, la cifra di 5 027 tonnellate per la carne destinata alla fabbricazione di conserve. Tenuto conto del fatto

che il bilancio adottato ogni anno dal Consiglio ai sensi dell'art. 14, n. 2 (modificato), del regolamento n. 805/68 è un bilancio largamente estimativo, è evidente che la Commissione deve effettuare le determinazioni trimestrali solo dopo un'attenta analisi e valutazione dell'andamento effettivo della domanda e dell'offerta di carne bovina destinata alla trasformazione industriale nella Comunità. A questo proposito, la decisione impugnata non contiene la minima motivazione.

Una volta stabiliti i quantitativi da importare e conosciute l'entità e la misura delle offerte inoltrate dagli interessati, la Commissione deve fissare i prezzi minimi — diversi a seconda del tipo di conserve e per ciascuno Stato membro — ad un livello tale da evitare ch'essi perturbino il mercato comunitario delle carni bovine, si risolvano in una perdita eccessiva per gli enti d'intervento e risultino proibitivi rispetto alle esigenze dell'industria di trasformazione. Si tratta evidentemente di una decisione piuttosto complessa che, però, nell'atto impugnato non è affatto motivata.

Per quanto concerne più particolarmente la situazione in Italia, l'atto summenzionato non indica i motivi che hanno indotto la Commissione a fissare prezzi minimi talmente elevati da raggiungere e addirittura superare lo stesso prezzo d'acquisto allo stoccaggio.

Nello stabilire i quantitativi ammessi all'importazione agevolata per il primo trimestre del 1978, la Commissione non ha tenuto in nessun conto la situazione reale della disponibilità di carne congelata e del fabbisogno delle industrie di trasformazione dei singoli Stati membri e, nel fissare i prezzi minimi, ha completamente trascurato l'interesse pubblico prioritario che è alla base di tutto il regime speciale d'importazione. In tal modo, essa ha commesso un grave sviamento di potere ed ha palesemente sconfinato dai limiti del potere discrezionale conferitole dal Trattato e dal regolamento n. 805/68. In ogni caso, appare incontestabile il difetto assoluto di motivazione.

b) Il regolamento n. 2900/77 — e in particolare l'art. 4 — e il bando generale di gare periodiche del 13 gennaio 1978 — e in ispecie il punto 4 — violano il principio dell'imparzialità della pubblica amministrazione e sono privi di motivazione.

La disciplina istituita da tali atti non contempla alcuna misura atta a garantire l'anonimato delle singole offerte pervenute agli enti nazionali d'intervento e da questi trasmesse alla Commissione. Quest'ultima ha fissato i quantitativi da importare ed i prezzi minimi di vendita sulla base di elenchi nominativi forniti dagli enti d'intervento. Un siffatto modo di procedere è contrario ai più elementari principi di correttezza e d'imparzialità dell'azione della pubblica amministrazione e tale da rendere irrimediabilmente illegittima qualsiasi decisione adottata in simili condizioni.

La Commissione avrebbe comunque dovuto fondare su una motivazione adeguata le singole decisioni di attuazione; nella fattispecie essa ha omesso di farlo.

c) Né il regolamento n. 2900/77 né il bando generale di gare indicano le ragioni che hanno indotto la Commissione ad applicare il procedimento c.d. di «abbinamento» o «gemellaggio» alle importazioni di carne bovina in esenzione totale dal prelievo da effettuare nel 1978. L'art. 14, n. 3, lett. b), del regolamento n. 805/68, nella nuova versione, contempla

semplicemente la facoltà di applicare detto procedimento: la decisione di procedere o meno al «gemellaggio», essendo in pratica completamente rimessa al potere discrezionale della Commissione, avrebbe dovuto essere congruamente motivata, sia pure in forma succinta.

d) Le modalità di attuazione del regime speciale d'importazione stabilite dalla Commissione nei regolamenti nn. 585/77, 1384/77 e 2901/77 contraddicono ai principi e agli obiettivi che sono alla base dell'art. 14 del regolamento del Consiglio n. 805/68.

L'apertura del quantitativo ammesso all'importazione a tutte, indistintamente, le persone fisiche o giuridiche esercenti un'attività nel settore del bestiame e delle carni, purché iscritte da almeno 12 mesi in un albo pubblico di uno Stato membro (artt. 11 e 11 bis del regolamento n. 585/77, modificato dai regolamenti nn. 1384/77 e 2901/77), crea una grave discriminazione a danno dell'industria conserviera alle cui esigenze il regime speciale d'importazione mira dichiaratamente a sopperire. I veri trasformatori sono infatti messi in concorrenza con un numero praticamente infinito di soggetti (dagli allevatori ai grossisti, agli spedizionieri, fino ai semplici dettaglianti) che con l'attività conserviera non hanno nulla a che vedere ed ai quali, in definitiva, viene attribuita la quasi totalità dei titoli d'importazione. Tale situazione è in contrasto con i principi stessi dell'istituzione di un regime speciale d'importazione inteso — com'è dichiarato nel regolamento n. 805/68 — a garantire «un soddisfacente approvvigionamento per le industrie».

Il fatto di aver abbinato l'importazione in esenzione da prelievo con l'acquisto di carne presso gli enti d'intervento, senza vincolo di destinazione, finisce col rendere ancor più privilegiata la posizione degli aggiudicatari non trasformatori.

L'esigenza, sottolineata dalla Commissione, di permettere ai piccoli trasformatori di avvalersi degli importatori potrebbe essere soddisfatta in altro modo.

e) Il regolamento n. 2900/77 crea — e ciò concerne in particolare gli artt. 3 e 5 — ulteriori discriminazioni fra gli stessi trasformatori. Infatti, il sistema di ammissione alle gare, basato su limiti quantitativi fissi per ciascuna domanda e su offerte massime d'acquisto, senza alcuna considerazione né per il tipo di trasformazione previsto, né per le dimensioni industriali, né per le precedenti correnti di traffico, ha il risultato di sfavorire ingiustificatamente le industrie di grandi dimensioni e quelle con minore valore aggiunto di produzione.

f) Il sistema di abbinamento, così com'è attuato dai regolamenti nn. 2900/77 e 2901/77, contrasta con lo spirito e gli obiettivi del regime speciale d'importazione, è viziato da sviamento di potere e viola il principio di proporzionalità.

La complessa operazione dell'abbinamento è stata difatti realizzata senza tenere nel debito conto la duplice funzione ad essa affidata. La prima parte dell'operazione non poteva essere gestita come una normale operazione di destoccaggio, effettuata al solo scopo di svuotare le celle frigorifere degli enti d'intervento ai prezzi più elevati, cioè alle condizioni più vantaggiose per il bilancio comunitario: in tal modo, invero, si è finito indirettamente col privare i trasformatori di gran parte del vantaggio costituito dall'esenzione dal prelievo. La Commissione ha così completamente trascurato l'inte-

resse pubblico — altrettanto importante di quello inerente allo smaltimento delle giacenze — che sottenda la seconda parte dell'operazione dell'abbinamento, quella relativa all'importazione agevolata. Pertanto, essa ha commesso uno sviamento di potere.

D'altra parte, il sistema dell'abbinamento, così com'è congegnato, si rivela inutilmente punitivo nei confronti dei veri trasformatori, sui quali grava in definitiva un onere eccessivo. La disciplina emanata dalla Commissione viola, quindi, manifestamente il principio di proporzionalità.

Il *Governo della Repubblica italiana* fa presente di aver più volte manifestato il proprio disaccordo — in sede di comitato di gestione per le carni bovine — sulle modalità di attuazione del regime speciale adottato nella Comunità, a partire dal 1977, per l'importazione di carne congelata destinata alla trasformazione. Dette modalità hanno conseguenze negative per l'intero settore delle conserve alimentari italiane e costituiscono un ingiustificato elemento di spinta del processo inflazionistico che danneggia l'intera economia del paese.

Il sistema c.d. di «gemellaggio», così com'è applicato, non soddisfa affatto — o soddisfa in minima parte — la necessità dell'industria di trasformazione d'importare dai paesi terzi la materia prima a condizioni non troppo onerose rispetto a quelle del mercato mondiale; per contro, esso privilegia in modo notevole l'esigenza di smaltire le eccedenze di carne giacenti presso gli enti d'intervento. I risultati della gara i cui atti sono stati impugnati dalla ricorrente confermano inequivocabilmente che il prezzo minimo di vendita è stato fissato ad un livello tale da annullare il vantaggio attribuito all'industria di trasformazione.

Le ragioni che conducono a tale inammissibile risultato sono due: l'apertura indiscriminata del quantitativo d'importazione a tutti gli operatori comunque interessati al settore della carne e l'assenza del vincolo di destinazione industriale sulla carne acquistata presso l'ente d'intervento.

Nell'ambito di un regime speciale, inteso ad agevolare le importazioni a favore dell'industria di trasformazione, l'applicazione del principio generale della parità d'accesso per tutti gli operatori è assurda; invero si sarebbe dovuto tener conto del fatto che l'industria di trasformazione si trova in una situazione diversa da quella degli altri operatori interessati.

L'assenza del vincolo di destinazione industriale per la carne acquistata presso gli enti d'intervento incita gli operatori che non esercitano l'attività di trasformazione ad offrire prezzi d'acquisto elevati; essa conduce ad un prezzo minimo di gara così alto da impedire la realizzazione degli obiettivi del regime speciale d'importazione.

La Commissione, privilegiando la finalità dello smaltimento delle eccedenze a detrimento dell'industria di trasformazione, ha violato i principi fondamentali del suddetto regime ed ha commesso uno sviamento di potere.

Secondo la *Commissione*, nessuno dei mezzi dedotti dalla ricorrente è fondato.

a) La decisione impugnata contiene tutti gli elementi giustificativi necessari, che si basano sui regolamenti da cui essa deriva.

La sua funzione, tipicamente amministrativa, consiste nel concludere la fase essenziale del procedimento di gara. Essa si inserisce nel contesto di un sistema perfettamente conosciuto sia dall'ente d'intervento sia dagli stessi operatori ed ha un carattere amministrativo di cooperazione tra Commissione ed ente d'intervento ai fini della gestione del sistema, Se si considerano globalmente il dispositivo della decisione ed i principi del sistema, l'atto impugnato risulta privo di qualsiasi ambiguità sia per l'ente d'intervento sia per gli operatori interessati. È perfettamente chiaro ad ogni partecipante alla gara che la sua offerta sarà respinta se inferiore al prezzo minimo e, nel caso sia superiore, se i concorrenti avranno offerto prezzi migliori, il tutto nei limiti del quantitativo disponibile. La fissazione dei prezzi minimi e l'accoglimento delle offerte migliori sono fondati su criteri del tutto obiettivi, e cioè: la situazione reale del mercato, le offerte ricevute, la quantità e la qualità della carne disponibile. Sono questi gli elementi, per nulla dipendenti dagli umori della Commissione, che determinano la fissazione dei prezzi minimi con tutte le conseguenze che ne derivano. La decisione impugnata si limita a constatare il risultato della combinazione di detti criteri e, nei limiti di questa sua funzione «dichiarativa», è più che sufficientemente motivata.

b) Per quanto concerne le censure — difetto di motivazione e violazione del principio di proporzionalità — dedotte contro il regolamento n. 2900/77, va innanzitutto osservato, in relazione alla prima di esse, che la decisione formale di iniziare il procedimento di abbinamento è contenuta proprio nell'art. 1 del regolamento.

In realtà, il regolamento n. 2900/77 ha concretizzato una possibilità espressamente contemplata dal regolamento n. 805/68 (come modificato dal regolamento n. 425/77). Il fatto di subordinare, se necessario, l'importazione di carne con sospensione totale del prelievo alla presentazione di un contratto di acquisto di carne congelata detenuta da un ente d'intervento è giustificato dalla necessità di tener conto di una situazione difficile sul mercato comunitario, caratterizzata da pericolose eccedenze. Lo scopo di tale regime non è quello di garantire l'approvvigionamento illimitato di carne originaria di paesi terzi, bensì quello di venire incontro alle necessità dell'industria di trasformazione, tenendo al tempo stesso in debito conto la situazione generale del mercato interno. A tal fine, l'abbinamento costituisce un'appropriata soluzione di compromesso: da un lato, si smaltiscono quantitativi più o meno notevoli di carne giacente presso gli enti d'intervento e, dall'altro, si consentono importazioni in esenzione da prelievo.

Alla luce di tali considerazioni, risulta chiaro che l'atto con cui la Commissione decide l'abbinamento ha una sua giustificazione intrinseca. Del resto, agli occhi degli interessati, la decisione della Commissione non può avere nessun altro significato diverso da questo, che gli elementi in essa contenuti evidenziano in maniera esauriente.

La censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità non è sostenuta da alcun argomento.

c) A proposito delle censure formulate in relazione ai regolamenti nn. 585/77 e 2900/77 — e cioè violazione dei principi cui si ispira il regime speciale d'importazione e discriminazione fra operatori economici — l'assunto della ricorrente equivale ad affermare che la Commissione, nello stabilire la disciplina criticata, avrebbe dovuto escludere dalle gare tutti gli intermediari, vale a dire tutta quella

categoria di operatori che costituiscono la struttura del commercio. Orbene, la stragrande maggioranza delle imprese di trasformazione è obbligata a servirsi degli intermediari commerciali; pertanto, togliere a questi ultimi la possibilità d'importare significherebbe nuocere alle imprese che di regola ricorrono ai loro servigi.

Le autorità comunitarie hanno sempre rispettato il principio generale secondo cui si deve garantire l'uguaglianza di accesso alla merce e la parità di trattamento degli acquirenti per quanto concerne l'acquisto della carne detenuta dagli enti d'intervento. Inoltre, la carne importata nell'ambito del regime speciale è soggetta a un vincolo specifico di destinazione (art. 11, nn. 1 e 9, del regolamento n. 585/77, nella versione di cui al regolamento n. 1384/77). Ciò significa che, in fin dei conti, sono le imprese di trasformazione a fruire comunque del vantaggio finanziario derivante dalla possibilità di effettuare importazioni agevolate, anche se tale vantaggio è lievemente attenuato dai margini di guadagno degli intermediari commerciali.

d) In relazione alle censure di sviamento di potere e di violazione del principio di proporzionalità concernenti i regolamenti nn. 2900/77 e 2901/77, occorre in primo luogo precisare che l'obbligo o la possibilità dell'abbinamento sono espressamente contemplati dal regolamento n. 805/68 e che la Commissione si è limitata ad applicare tale normativa.

È vero che la sospensione del prelievo persegue lo scopo di sopperire alle esigenze dell'industria di trasformazione; tuttavia, questo vantaggio, in quanto tale, può essere accompagnato da condizioni o limitazioni derivanti, in particolare, dalla situazione del mercato comunitario. È proprio questa la ratio della norma di base del Consiglio che consente l'abbinamento: il vantaggio finanziario derivante dall'esenzione dal prelievo viene subordinato alla necessità di smaltire le eccedenze giacenti presso gli enti d'intervento.

Ora, non esiste certo alcuna norma che garantisca un vantaggio finanziario fisso: questo varia in funzione sia dell'importo del prelievo sia dei prezzi di vendita — variabili a seconda della situazione del mercato — della carne detenuta dagli enti d'intervento e smerciata nell'ambito del sistema dell'abbinamento.

La Commissione sottolinea che ogni vantaggio concesso può non essere sempre assoluto e di entità costante.

Sarebbe poi arduo sostenere che il sistema dell'abbinamento determina una crisi catastrofica per le imprese di trasformazione: in effetti, il regime speciale contemplato dall'art. 14 del regolamento n. 805/68 costituisce soltanto uno dei vantaggi di cui godono le imprese di trasformazione comunitarie.

e) La censura di violazione del principio di non discriminazione dedotta in relazione al regolamento n. 2900/77 non può non destar stupore.

Il regime speciale d'importazione è stato istituito a favore dell'industria conserviera comunitaria globalmente considerata, e non di questa o quella singola impresa. I quantitativi disponibili sono estremamente limitati per cui è necessario adottare misure che ne garantiscano la più ampia ed equa distribuzione: da un lato, il procedimento di gara che assicura la parità d'accesso a tutti gli operatori economici interessati e, dall'altro, la limitazione, a 100 tonnellate, del quantitativo che ciascun concorrente può chiedere di acquistare. Per quanto concerne quest'ultimo punto, la Commissione ricorda come l'esperienza abbia dimostrato

la necessità di stabilire limiti massimi per ogni domanda perché il sistema possa funzionare adeguatamente.

La ripartizione basata sulla capacità di trasformazione delle imprese si sarebbe rilevata alquanto problematica soprattutto a causa delle difficoltà obiettive di determinare tale capacità; in secondo luogo, dato lo squilibrio esistente fra le diverse regioni della Comunità, sarebbero state favorite le imprese di altri Stati membri che, per dimensioni e capacità produttiva, superano di gran lunga le imprese italiane.

f) Il fatto che alla Commissione vengano comunicati i nomi dei concorrenti e le relative offerte è giustificato semplicemente dalla necessità di controllare che una ditta non presenti più offerte in diversi Stati membri, possibilità espressamente vietata dall'art. 3, n. 5, del regolamento n. 2900/77. Questo divieto risponde, al pari della limitazione di ogni domanda a 100 tonnellate, all'esigenza di garantire la più equa ripartizione dei quantitativi disponibili fra tutte le imprese di trasformazione interessate.

V — Fase orale

Le parti hanno svolto osservazioni orali ed hanno risposto ai quesiti loro rivolti dalla Corte all'udienza del 22 novembre 1978.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 24 gennaio 1979.

In diritto

1 Con ricorso proposto il 13 aprile 1978, a norma dell'art. 173, 2° comma, del Trattato CEE, la ricorrente chiede, nelle conclusioni da ultimo formulate, l'annullamento della decisione della Commissione 15 febbraio 1978 n. 78/258, che fissa i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate messe in vendita dagli organismi d'intervento ai sensi del regolamento (CEE) n. 2900/77 e stabilisce i quantitativi di carni bovine congelate destinate alla trasformazione che possono essere importati a condizioni speciali nel primo trimestre 1978 (GU n. L 69, pag. 36);

2 a sostegno del ricorso, l'interessata deduce, in forza dell'art. 184 del Trattato CEE, l'inapplicabilità dei seguenti atti, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata:

— il regolamento della Commissione 18 marzo 1977 n. 585, relativo al regime dei titoli d'importazione e d'esportazione nel settore delle carni bovine (GU n. L 75, pag. 5),

— il regolamento della Commissione 22 dicembre 1977 n. 2900, che stabilisce modalità per la vendita di carni bovine detenute dagli organismi d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione (GU n. L 338, pag. 6),

— il regolamento della Commissione 22 dicembre 1977 n. 2901, che modifica i regolamenti nn. 585/77 e 597/77, in particolare per quanto concerne la sospensione totale del prelievo nell'ambito del regime speciale d'importazione di carni bovine congelate (GU n. L 338, pag. 9),

— il bando generale di gare periodiche per la vendita di carni bovine congelate detenute dagli organismi d'intervento onde consentire l'importazione, con sospensione totale del prelievo, di carni bovine congelate destinate alla trasformazione, pubblicato dalla Commissione il 13 gennaio 1978 (GU n. C 11, pag. 16), nonché

— il bando di gara n. It P 1 — regolamento (CEE) n. 2900/77 — per la vendita di talune carni bovine con osso congelate e immagazzinate dall'organismo d'intervento italiano, pubblicato dalla Commissione il 13 gennaio 1978 (GU n. C 11, pag. 34).

L'ambito giuridico della controversia e l'oggetto della domanda

3 È opportuno ricordare, innanzitutto, che il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968 n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU n. L 148, pag. 24), contemplava all'art. 14, a favore di talune carni congelate destinate alla trasformazione, dei regimi speciali d'importazione consistenti nella sospensione del prelievo, e cioè

a) un regime di sospensione totale del prelievo per le carni destinate alla fabbricazione di talune conserve di carne bovina pura;

b) un regime analogo, per le carni destinate alla fabbricazione di altri prodotti, la cui concessione poteva esser subordinata alla presentazione, da parte dell'importatore, di un contratto relativo all'acquisto di un determinato quantitativo di carni bovine congelate detenute da un ente d'intervento (c.d. sistema dell'«abbinamento»);

4 tale regime, particolarmente vantaggioso per l'industria conserviera, veniva successivamente assoggettato a condizioni più restrittive dal regolamento del Consiglio 14 febbraio 1977 n. 425 (GU n. L 61, pag. 1);

5 nel secondo punto del preambolo di questo regolamento, il Consiglio, dopo aver ricordato che il regime precedente era giustificato da una situazione di penuria accompagnata dall'aumento dei prezzi, constata il radicale mutamento di tale situazione in relazione al crollo dei prezzi di mercato accentuato da massicce importazioni;

6 di conseguenza, esso, nel quinto punto del preambolo, sottolinea la necessità di modificare taluni regimi speciali per tener conto tanto delle disponibilità quanto dei bisogni della Comunità nell'ambito di bilanci preventivi annuali delle importazioni;

7 a tal fine, l'art. 3 del regolamento n. 425/77 modifica, in particolare, l'art. 14 del regolamento n. 805/68 nel senso che a termini del n. 1, lett. a), di questo articolo, nella nuova versione, è mantenuta in vigore la sospensione totale del prelievo per le carni destinate alla fabbricazione di conserve non contenenti componenti caratteristiche diverse dalla carne bovina e dalla gelatina, restando, tuttavia, inteso che l'importazione di tali carni può ormai essere, anch'essa, subordinata al sistema detto dell'«abbinamento»;

8 a questo proposito, l'art. 14, nella nuova versione, dispone, al n. 3, lett. b), che, per tutte le carni congelate destinate alla trasformazione e menzionate nelle relative voci tariffarie, «l'importazione in sospensione totale del prelievo può essere subordinata, se occorre, alla presentazione di un contratto di acquisto di carni congelate detenute da un organismo d'intervento»;

9 lo stesso articolo stabilisce al n. 4, che le modalità di attuazione sono determinate dalla Commissione secondo il c.d. procedimento del «comitato di gestione»;

10 in base a tale disposizione sono stati emanati i regolamenti della Commissione che stabiliscono le modalità del regime contemplato dall'art. 14 (nella

nuova versione) del regolamento n. 805/68: si tratta del regolamento n. 585/77 — modificato e integrato dal regolamento 27 giugno 1977 n. 1384 (GU n. L 157, pag. 16) — relativo al regime delle licenze di importazione e di esportazione di cui all'art. 14, n. 3, lett. a), e dei regolamenti 22 dicembre 1977 nn. 2900 e 2901, i quali precisano, sotto diversi aspetti, le modalità di attuazione del sistema dell'«abbinamento»;

11 in forza di tali regolamenti sono stati pubblicati, il 13 gennaio 1978, il bando generale di gare periodiche ed un certo numero di bandi di gare particolari, relativi al primo trimestre 1978, fra cui il bando It P 1, concernente l'Italia;

12 nel complesso di tale disciplina, le seguenti disposizioni hanno particolare importanza per quanto concerne la presente controversia:

— l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 2900/77, a norma del quale l'importazione con sospensione totale del prelievo è «subordinata alla presentazione di un contratto d'acquisto di carni congelate detenute da un organismo d'intervento»; in base al n. 2 dello stesso articolo, la vendita avviene «secondo una procedura di gara» in conformità alle norme generali in materia;

— l'art. 2, n. 1, del medesimo regolamento, il quale prescrive la pubblicazione di un bando generale di gare anteriormente alla pubblicazione della prima delle gare particolari, trimestrali, bandite dagli enti d'intervento;

— l'art. 3, n. 4 dello stesso regolamento, secondo cui l'offerta, per esser ricevibile, deve concernere un quantitativo totale non inferiore a 5 tonnellate e non superiore a 100 tonnellate;

— l'art. 5 dello stesso regolamento, che contempla la possibilità di fissare prezzi minimi per le diverse categorie di carni che fruiscono del regime della sospensione del prelievo;

— l'art. 11 bis del regolamento n. 585/77 — inserito dal regolamento n. 2901/77 — il quale dispone, al n. 1, lett. a), che le domande di licenze d'importazione di carni bovine in sospensione del prelievo devono essere corredate dall'originale di un contratto di acquisto di carni bovine congelate detenute da un ente d'intervento, stipulato in conformità al regolamento n. 2900/77;

— il n. 2 dello stesso art. 11 bis, a norma del quale le domande di licenza possono esser accolte soltanto se provengono da una persona fisica o giu-

ridica, esercente un'attività nel settore del bestiame e delle carni ed iscritta in un albo pubblico di uno Stato membro da almeno 12 mesi;

— il bando generale di gare periodiche del 13 gennaio 1978, il quale, al punto 6 («aggiudicazione») precisa, fra l'altro, quanto segue:

«b) se il prezzo offerto è inferiore al prezzo minimo fissato dalla Commissione delle Comunità europee, l'offerta è respinta;

d) l'organismo d'intervento informa senza indugio ogni concorrente in merito ai risultati della gara»;

— infine, il bando di gara n. It P 1, del 13 gennaio 1978, nel quale è dichiarato che l'ente italiano d'intervento, AIMA, mette in vendita circa 4 000 tonnellate di carni bovine, secondo le norme di cui al bando generale di gara, e che possono essere prese in considerazione soltanto le offerte pervenute all'AIMA entro e non oltre il 30 gennaio 1978.

13 Il 20 gennaio 1978 la ricorrente presentava all'AIMA, un'offerta per l'acquisto di 100 tonnellate di carni bovine congelate al prezzo di Lit 1 124 000 la tonnellata (1 091,26 UC/t);

14 tale offerta veniva comunicata senza indugio dall'AIMA alla Commissione assieme a tutte le altre offerte presentate in Italia;

15 il 15 febbraio 1978 la Commissione, tenuto conto di tutte le offerte comunicate dagli enti d'intervento dei vari Stati membri, fissava, con decisione n. 78/258, indirizzata agli Stati membri, i prezzi minimi di vendita da applicare nei diversi Stati membri; per quanto concerne l'Italia, il prezzo minimo di vendita delle carni appartenenti alla categoria che interessava la ricorrente era fissato a 1 601 UC la tonnellata;

16 a seguito di tale decisione, l'AIMA comunicava alla ricorrente, con lettera 23 febbraio 1978, che la sua offerta non era stata accolta in quanto non era risultata utilmente inserita in graduatoria;

17 la ricorrente non ha impugnato tale comunicazione dinanzi ai giudici italiani, ma ha proposto direttamente ricorso avverso la decisione della Commissione n. 78/258.

Sulle ricevibilità del ricorso e sull'eccezione d'illegittimità

18 La Commissione ammette che la decisione impugnata, sebbene sia indirizzata agli Stati membri, concerne individualmente e direttamente la ricorrente in quanto, escludendo tutte le offerte inferiori al prezzo minimo, ha determinato anche il rifiuto dell'offerta della ricorrente, inferiore a tale prezzo;

19 essa, tuttavia, contesta la ricevibilità del ricorso per mancanza d'interesse ad agire della ricorrente;

20 a suo avviso, infatti, l'annullamento della decisione n. 78/258 non potrebbe arrecare alla ricorrente alcun vantaggio, giacché i contratti condizionati dalla gara sono stati conclusi, le licenze sono state rilasciate e le importazioni sono state effettuate, mentre le offerte respinte sarebbero ormai inesistenti.

21 Poiché la ricorrente ha scelto la via del ricorso alla Corte, per impugnare direttamente la decisione della Commissione, e non già quella del ricorso alle giurisdizioni nazionali, per impugnare il provvedimento di rifiuto trasmessole individualmente dall'ente italiano d'intervento, la decisione sulla ricevibilità interessa la ripartizione delle competenze tra la Corte e le giurisdizioni nazionali;

22 occorre pertanto esaminare d'ufficio la questione della ricevibilità del ricorso nel suo complesso, e non unicamente sotto il profilo dell'eccezione sollevata dalla Commissione.

23 La Commissione ha adottato la decisione impugnata dopo aver ricevuto comunicazione, da parte degli enti d'intervento nazionali, delle offerte a questi pervenute a seguito dei bandi di gara pubblicati il 13 gennaio 1978;

24 l'offerta della ricorrente, pertanto, è stata presa in considerazione dalla Commissione, assieme a tutte le altre offerte presentate nell'intera Comunità, ai fini della fissazione di un prezzo tale da garantire lo smercio di un quantitativo prestabilito di carni giacenti presso gli enti d'intervento alle condizioni più vantaggiose per questi ultimi;

25 così, la decisione della Commissione, sebbene formalmente rivolta agli Stati membri e, tramite questi, agli enti d'intervento, ha determinato direttamente l'esito, favorevole o sfavorevole, di ciascuna delle offerte presentate a seguito dei bandi di gara del 13 gennaio 1978;

26 poiché, in realtà, si è trattato di una gara globale che interessava l'intera Comunità, decisa unicamente dalla Commissione — gli enti d'intervento fungevano solo da intermediari per la raccolta delle offerte e la comunicazione dei risultati ai concorrenti — non si può contestare che la ricorrente sia interessata direttamente e individualmente dalla decisione della Commissione e che, di conseguenza, il ricorso sia ricevibile.

27 Va tuttavia precisato che la portata del ricorso non può andare al di là dell'effetto che la decisione impugnata ha potuto produrre nei confronti di qualsiasi destinatario da essa direttamente ed individualmente interessato;

28 risulta infatti dalla normativa sopra citata e dal bando generale di gare che, oltre alla decisione circa l'accettazione e il rigetto delle offerte nell'ambito del procedimento di gara, spetta agli enti d'intervento nazionali risolvere discrezionalmente un certo numero di questioni accessorie, inerenti sia allo stesso sistema di gare sia alla stipulazione e all'adempimento dei contratti di compravendita;

29 qualora l'esercizio, da parte degli enti d'intervento, di siffatte funzioni dovesse dare origine a controversie, le giurisdizioni nazionali avrebbero al riguardo piena competenza, com'è giustamente sottolineato nella sezione 12, — intitolata «disposizioni finali» — del bando generale di gare;

30 la competenza di tali giurisdizioni sussisterebbe del pari nell'ipotesi di violazione, da parte degli enti d'intervento, di disposizioni di diritto comunitario, giacché le controversie che possono trarre origine da un siffatto comportamento sono estranee all'ambito delle responsabilità assunte dalle istituzioni comunitarie.

31 Contrariamente a quanto sostiene la Commissione, è innegabile che la ricorrente abbia interesse a promuovere il presente ricorso;

32 anche se la decisione impugnata fosse già stata pienamente attuata a favore di altri concorrenti nell'ambito della stessa gara, la ricorrente ha pur sempre interesse al suo annullamento sia per ottenere dalla Commissione un'adeguata rettifica della propria situazione sia per indurre la stessa Commissione ad apportare, in futuro, le opportune modifiche al sistema delle gare, nel caso in cui questo fosse dichiarato contrastante con determinate esigenze giuridiche;

33 l'eccezione d'irricevibilità sollevata dalla Commissione va pertanto respinta.

34 La ricorrente, pur impugnando formalmente la decisione n. 78/258, ha nel contempo criticato, in base all'art. 184 del Trattato CEE, taluni aspetti del sistema dell'«abbinamento», così com'é stato attuato, in forza dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68, dai regolamenti della Commissione nn. 2900/77 e 2901/77 nonché dai bandi di gara del 13 gennaio 1978.

35 L'art. 184 recita: «nell'eventualità di una controversia che metta in causa un regolamento del Consiglio o della Commissione, ciascuna parte può, anche dopo lo spirare del termine previsto dall'articolo 173, terzo comma, valersi dei motivi previsti dall'articolo 173, primo comma, per invocare davanti alla Corte di giustizia l'inapplicabilità del regolamento stesso»;

36 questa disposizione consente senza dubbio alla ricorrente di mettere in discussione in via incidentale, per ottenere l'annullamento della decisione impugnata, la validità dei regolamenti che ne costituiscono il fondamento giuridico;

37 per contro, si potrebbe dubitare che l'art. 184, in quanto contempla unicamente, come risulta dal suo tenore, la «messa in causa» dei «regolamenti», possa applicarsi ai bandi di gara del 13 gennaio 1978.

38 Tali bandi costituiscono atti di portata generale che fissano in anticipo ed in base a criteri obiettivi i diritti e gli obblighi degli operatori economici che intendono partecipare alle gare bandite;

39 come la Corte ha già dichiarato nelle sentenze 12 e 13 giugno 1958, *Meroni* e *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse* (Racc. pagg. 11 e, rispettivamente, 123), a proposito dell'art. 36 del Trattato CECA, l'art. 184 del Trattato CEE è espressione di un principio generale che garantisce a qualsiasi parte il diritto di contestare, al fine di ottenere l'annullamento di una decisione che la concerne direttamente e individualmente, la validità di precedenti atti delle istituzioni comunitarie, che costituiscono il fondamento giuridico della decisione impugnata, qualora non avesse il diritto di proporre, in forza dell'art. 173 del Trattato, un ricorso diretto contro tali atti, di cui essa subisce così le conseguenze senza averne potuto chiedere l'annullamento;

40 la sfera d'applicazione del suddetto articolo deve pertanto comprendere gli atti delle istituzioni che, pur non avendo la forma di regolamento, producono tuttavia effetti analoghi e che, per questo motivo, non potevano essere impugnati da soggetti giuridici diversi dalle istituzioni e dagli Stati membri in base all'art. 173;

41 questa interpretazione estensiva dell'art. 184 deriva dalla necessità di garantire un controllo di legittimità a favore delle persone escluse, dall'art. 173, 2° comma, dal ricorso diretto contro gli atti di carattere generale, al momento in cui esse sono toccate da decisioni di attuazione che le interessano direttamente e individualmente;

42 tale è il caso dei bandi di gara del 13 gennaio 1978, che la ricorrente non aveva la possibilità d'impugnare, mentre era interessata direttamente e individualmente solo dalla decisione adottata a seguito dell'offerta da essa presentata nell'ambito di una determinata gara;

43 si deve pertanto ammettere la contestazione incidentale sollevata dalla ricorrente, in forza dell'art. 184, nei confronti non solo dei regolamenti sopra menzionati, ma anche dei bandi di gara del 13 gennaio 1978, sebbene questi ultimi non costituiscano regolamenti in senso stretto.

Nel merito

44 Al fine di dimostrare la nullità della decisione impugnata, la ricorrente, sostenuta dal Governo della Repubblica italiana, interveniente, deduce vari mezzi relativi sia alla violazione dell'art. 14 del regolamento n. 425/77 sia a vizi di carattere formale da cui sarebbero affetti alcuni degli atti oggetto del ricorso;

45 i mezzi di carattere sostanziale possono essere compendiati nella censura di sviamento di potere, che la Commissione avrebbe commesso, nell'organizzare il sistema dell'«abbinamento», in relazione ai principi stabiliti dall'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento di base;

46 più particolarmente, la ricorrente denuncia:

— l'indebito ampliamento, da parte della Commissione, della categoria delle persone ammesse a fruire di un vantaggio riservato dal regolamento di base all'industria di trasformazione,

— l'assenza di un vincolo di destinazione sulla carne acquistata presso gli enti d'intervento dalle suddette persone,

— varie irregolarità per quanto concerne gli aspetti quantitativi delle modalità definite dalla Commisione,

— la fissazione di prezzi differenti per la vendita di carni detenute dagli enti d'intervento dei vari Stati membri,

— l'incidenza del sistema, nel suo complesso, sul livello del prezzo minimo fissato dalla decisione n. 78/258;

47 i mezzi di carattere formale dedotti dalla ricorrente concernono il difetto di motivazione di molti atti contestati e il fatto che non sia stato garantito l'anonimato delle offerte nell'ambito della gara disciplinata dalle disposizioni di cui trattasi;

48 per quanto riguarda il difetto di motivazione, l'analisi delle censure dimostra che, in realtà, viene criticata la stessa giustificazione, in relazione a quanto disposto dal regolamento di base, dell'adozione del sistema dell'«ab-

binamento» e l'omessa indicazione delle ragioni economiche che hanno indotto la Commissione a fissare, con la decisione n. 78/258, il prezzo minimo, il cui livello ha determinato l'esclusione della ricorrente dalla gara;

49 tali censure verranno esaminate unitamente al merito.

Sul mezzo relativo alla mancata giustificazione dell'adozione, da parte della Commissione, del sistema dell'«abbinamento»

50 Secondo la ricorrente, nessuno degli atti della Commissione — e cioè né il regolamento n. 2900/77, che determina le modalità del sistema dell'«abbinamento», né il bando generale di gare del 13 gennaio 1978 — contiene una giustificazione dell'istituzione, nel settore d'attività di cui trattasi, del sistema dell'«abbinamento», che, a norma dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento di base ha semplicemente carattere facoltativo;

51 di conseguenza, le disposizioni adottate dalla Commissione non sarebbero né debitamente motivate, come prescrive l'art. 190 del Trattato, né intrinsecamente fondate;

52 secondo la Commissione, il regolamento n. 2900/77 ha concretizzato una possibilità espressamente contemplata dall'art. 14, n. 3, lett. b), (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68 e quindi la sua motivazione coincide con gli stessi motivi che hanno indotto il Consiglio a prevedere tale possibilità, tenuto conto della situazione del mercato all'epoca considerata.

53 Nel modificare l'art. 14 del regolamento n. 805/68 mediante il regolamento n. 425/77, il Consiglio ha sottolineato, nel secondo e nel quinto punto del preambolo di quest'ultimo regolamento, il radicale mutamento della situazione del mercato delle carni bovine, caratterizzata in quell'epoca dal crollo dei prezzi di mercato accentuato da massicce importazioni, che ha reso necessario modificare taluni regimi speciali per tener conto delle disponibilità e dei bisogni della Comunità;

54 proprio per far fronte a tale situazione è stata contemplata, all'art. 14, n. 3, lett. b), (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68, la possibilità di subordinare ormai l'importazione, in esenzione da prelievo, di carni bovine

destinate alla fabbricazione di conserve non contenenti altri ingredienti alla presentazione di un contratto d'acquisto di carni congelate detenute da un ente d'intervento;

55 come ha giustamente spiegato la Commissione, con l'istituzione di tale sistema si è voluto pervenire ad un equilibrio ragionevole tra l'interesse dell'industria di trasformazione all'importazione di carni bovine al prezzo praticato sul mercato mondiale e la necessità di alleggerire la pressione, sul mercato comunitario, delle scorte accumulatesi presso gli enti d'intervento;

56 la Commissione, avvalendosi, subito dopo l'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 14 del regolamento n. 805/68, della facoltà attribuitale dal regolamento n. 425/77, non era tenuta a giustificare ancora una volta l'istituzione del regime dell' «abbinamento», per l'importazione in esenzione da prelievo di carni destinate alla fabbricazione delle summenzionate conserve, giacché lo scopo di tale provvedimento d'attuazione coincide con l'obiettivo congruamente definito nel regolamento di base del Consiglio;

57 di conseguenza, l'istituzione del sistema dell' «abbinamento», disposta dall'art. 1 del regolamento n. 2900/77, era sufficientemente giustificata e motivata dal rinvio, figurante nel secondo punto del preambolo di tale regolamento, dall'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68;

58 il mezzo in esame va pertanto respinto.

Sul mezzo relativo all'indebito ampliamento della categoria dei beneficiari

59 La ricorrente fa carico alla Commissione di avere, col regolamento n. 2901/77 — il cui art. 1 inserisce nel regolamento n. 585/77 l'art. 11 bis — concesso la possibilità di effettuare importazioni di carne bovina in esenzione da prelievo a qualsiasi persona fisica o giuridica esercente un'attività nel settore del bestiame e delle carni ed iscritta in un albo pubblico di uno Stato membro da almeno 12 mesi;

60 in tal modo, sarebbe stata ammessa a fruire dell'importazione agevolata, contemplata dal regolamento n. 805/68 a favore dell'industria di trasformazione, una pluralità indeterminata di soggetti, individuati soltanto dal fatto di essere in qualche modo interessati al settore del bestiame e delle carni, senza avere alcun collegamento con l'attività di trasformazione;

61 a causa del limite massimo di 100 tonnellate fissato dall'art. 3, n. 4, del regolamento n. 2900/77 in relazione al quantitativo di carni detenute dagli enti d'intervento cedibile a ciascun acquirente nell'ambito dell'«abbinamento», tale sistema di distribuzione avrebbe consentito l'inserimento, nelle operazioni di importazione di numerosi intermediari e permesso a costoro di fruire di margini di utile ingiustificati e parassitari;

62 secondo il Governo italiano, l'ampia definizione della cerchia delle persone ammesse a fruire del regime di cui trattasi ha avuto la conseguenza di privare quest'ultimo di qualsiasi significato e di annullare tutti i vantaggi che il regolamento del Consiglio intendeva concedere alle imprese di trasformazione del settore interessato;

63 la Commissione ribatte che niente impediva alle suddette imprese di partecipare alle gare e di effettuare direttamente le importazioni;

64 essa sostiene che l'ampia definizione della categoria dei beneficiari, figurante nel regolamento n. 2900/77, tiene conto del fatto che numerosi trasformatori fanno abitualmente ricorso, per effettuare le importazioni, ad intermediari commerciali;

65 la Commissione assume inoltre di aver dovuto garantire, nell'organizzare il regime di cui trattasi, l'uguaglianza di accesso alle merci e la parità di trattamento di tutti i potenziali compratori;

66 essa sottolinea infine che l'art. 11 bis del regolamento n. 585/77, nel testo di cui al regolamento n. 2901/77, fa espressamente obbligo all'importatore, al n. 5, di impegnarsi ad effettuare esso stesso, o a far effettuare sotto la sua responsabilità, le operazioni di trasformazione contemplate dal regolamento di base.

67 Dall'art. 14, n. 1, lett. a), (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68 risulta che il regime d'importazione con sospensione totale del prelievo è destinato a favorire esclusivamente la fabbricazione di un tipo ben determinato di conserve;

68 non è contestato che la creazione di questo regime particolare, istituito dall'art. 14 del regolamento n. 805/68 (nella versione originaria) e mantenuto in vigore, con nuove modalità, dalla versione modificata della stessa disposizione, persegue lo scopo economico di salvaguardare la competitività dell'industria di trasformazione nei confronti di concorrenti che sono stabiliti al di fuori della Comunità e fruiscono pertanto dei prezzi praticati sul mercato mondiale;

69 sebbene l'art. 14, nella nuova versione, miri ad accollare anche a questa branca dell'industria, mediante la creazione dell'obbligo dell'«abbinamento», gli oneri inerenti allo smaltimento delle eccedenze comunitarie di carni bovine, ciò non toglie che il vantaggio consistente nella sospensione totale del prelievo sui quantitativi importati dai paesi terzi nell'ambito del suddetto regime deve continuare ad essere riservato ai beneficiari indicati dal regolamento del Consiglio;

70 pertanto, il regolamento n. 2901/77, inserendo l'art. 11 bis nel regolamento n. 585/77, contraddice all'obiettivo perseguito dall'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento di base in quanto consente l'accesso a tale regime particolare d'importazione a persone o imprese estranee al settore industriale cui doveva essere riservato il beneficio della sospensione totale del prelievo contemplata dall'art. 14, n. 1, lett. a), (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68;

71 l'argomento della Commissione secondo cui essa era tenuta a trattare alla stessa stregua tutti i potenziali importatori non può essere accolto, giacché la sospensione del prelievo contemplata dall'art. 14 del regolamento n. 805/68 ha per l'appunto lo scopo di garantire, per ragioni economiche ben precise, un vantaggio ad una branca specifica dell'industria alimentare;

72 del pari, è irrilevante l'argomento della Commissione relativo al fatto che numerosi trasformatori devono far ricorso, per coprire il proprio fabbisogno, ad intermediari commerciali che effèttuano direttamente le importazioni: in-

fatti, poiché il quantitativo minimo di carne da acquistare presso gli enti di intervento è stato fissato a 5 tonnellate, anche imprese di trasformazione di piccole dimensioni sono in grado di fruire del regime di cui trattasi; d'altronde, sarebbe stato possibile soddisfare qualsiasi esigenza pratica, in simili casi, con altri procedimenti giuridici, senza ampliare indebitamente la cerchia dei beneficiari del regime;

73 si deve quindi concludere che la Commissione ha distratto dal suo scopo il regime speciale contemplato dall'art. 14, n. 1, lett. a), (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68, consentendo a un numero indeterminato d'intermediari di fruirne.

74 La ricorrente, sostenuta dal Governo italiano, assume inoltre nel presente contesto che il funzionamento del sistema dell'«abbinamento» è falsato dal fatto che la carne acquistata presso gli enti d'intervento nell'ambito dello stesso sistema può essere impiegata per qualsiasi scopo, giacché solo la carne importata in esenzione da prelievo dev'essere obbligatoriamente destinata alla fabbricazione di conserve;

75 in tal modo, gli intermediari che non svolgono alcuna attività nel settore della trasformazione sarebbero in grado di fruire di una parte sostanziale del vantaggio risultante dalla sospensione del prelievo sulla carne importata, trasferendolo sulla carne acquistata presso gli enti d'intervento, di cui possono liberamente disporre.

76 Non si può negare che l'assenza di qualsiasi vincolo di destinazione sulla carne acquistata presso gli enti d'intervento nell'ambito del sistema dell'«abbinamento» può aver l'effetto di falsare il funzionamento del sistema dal momento che, in conseguenza della definizione eccessivamente ampia della categoria dei beneficiari, si possono avere manipolazioni incontrollabili di prezzi da parte di acquirenti che non hanno un interesse diretto nell'industria di trasformazione, per quanto concerne, da un lato, le carni importate in esenzione da prelievo, destinate alla trasformazione, e, dall'altro, le carni acquistate presso gli enti d'intervento, utilizzabili liberamente e magari non adatte all'impiego suddetto;

77 tale libertà concessa ai compratori può aver avuto l'effetto, date le circostanze, di distrarre dallo scopo perseguito dal regolamento del Consiglio la sospensione del prelievo contemplata dall'art. 14 del regolamento n. 805/68.

Sul mezzo relativo all'incidenza del regime istituito dalla Commissione sul livello dei prezzi della carne venduta dagli enti d'intervento nell'ambito del sistema dell'«abbinamento»

78 La ricorrente sostiene che il sistema delle gare, tenuto conto delle modalità stabilite dalla Commissione, ha determinato la fissazione di un prezzo di vendita eccessivamente elevato per la carne che doveva essere acquistata presso gli enti d'intervento, nell'ambito del sistema dell'«abbinamento», dagli operatori che intendevano importare carni originarie di paesi terzi in esenzione dal prelievo;

79 di conseguenza, il prezzo minimo fissato dalla Commissione con la decisione impugnata sarebbe stato notevolmente superiore al prezzo normale di vendita della carne suddetta ed avrebbe avuto l'effetto di neutralizzare, in misura considerevole, il vantaggio inerente alla sospensione del prelievo, contemplato dal regolamento del Consiglio;

80 in tale modo, il vantaggio suddetto, destinato all'industria di trasformazione, sarebbe stato sacrificato per privilegiare un'azione mirante allo smaltimento delle eccedenze di carne giacenti presso gli enti d'intervento ad un prezzo superiore al normale prezzo di smercio delle scorte;

81 tale argomento è appoggiato dal Governo italiano, il quale considera «aberranti» i risultati della gara di cui trattasi e sottolinea che un sistema di gare che stimola l'aumento dei prezzi è incompatibile con gli obiettivi del regime speciale relativo all'importazione, con sospensione del prelievo, di carne destinata alla trasformazione;

82 la Commissione difende il sistema delle gare osservando che, all'epoca dei fatti di causa, bisognava tener conto di una difficile situazione sul mercato comunitario, caratterizzata da pericolose eccedenze, e che l'obiettivo del sistema dell'«abbinamento» consiste nel pervenire ad un giusto equilibrio fra la copertura del fabbisogno dell'industria di trasformazione e la presa in considerazione della situazione generale del mercato comunitario: a suo avviso, il sistema delle gare costituisce il mezzo più idoneo per ottenere l'equilibrio fra tali fattori.

83 Il ricorso al sistema delle gare per la vendita di carne agli importatori nell'ambito del sistema dell'«abbinamento» non è, di per sé, censurabile; detto sistema può infatti garantire, grazie al raffronto delle offerte presentate da operatori qualificati, lo smaltimento delle eccedenze detenute dagli enti d'intervento alle migliori condizioni possibili, in un determinato momento, tenuto conto delle esigenze inerenti alla redditività delle imprese interessate;

84 si deve tuttavia ammettere che, nel caso di specie, il normale funzionamento di tale sistema è stato alterato da fattori estranei, e più precisamente, dall'ammissione alla gara di concorrenti aventi interessi diversi da quello dell'industria di trasformazione, alla quale, a norma dell'art. 14 del regolamento di base, avrebbe dovuto essere riservato il vantaggio dell'importazione con esenzione dal prelievo, come risulta da quanto precede;

85 è l'intervento di tali fattori che ha fatto sì che il prezzo minimo fissato dalla Commissione, sulla base del risultato delle offerte presentate nell'ambito della gara, abbia raggiunto un livello nettamente superiore al prezzo normale di vendita delle scorte;

86 si deve pertanto ritenere fondata la censura formulata dalla ricorrente e dal Governo italiano, secondo cui il livello anormalmente elevato del prezzo suddetto ha avuto l'effetto di neutralizzare in parte un vantaggio che il Consiglio aveva inteso, per ragioni economiche ben precise, riservare all'industria di trasformazione;

87 il sistema organizzato dalla Commissione per l'attuazione dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68 va quindi, per il suddetto motivo, considerato in contrasto con le disposizioni di tale regolamento.

88 La ricorrente sostiene ancora, nel presente contesto, che la fissazione, da parte della Commissione, di prezzi minimi differenti per i vari Stati membri comporta una discriminazione degli operatori a seconda dell'ubicazione delle loro imprese.

89 Come ha giustamente precisato la Commissione, la differenziazione dei prezzi minimi figuranti nell'allegato della decisione criticata ha lo scopo di

tener conto delle differenze regionali esistenti fra i mercati dei vari Stati membri, per motivi di carattere al tempo stesso, economico e monetario, onde consentire l'equa ripartizione, fra le imprese di trasformazione delle diverse regioni della Comunità, dei quantitativi di carne resi disponibili nell'ambito del regime speciale istituito dall'art. 14 del regolamento n. 805/68;

90 questa censura va pertanto disattesa.

Sui mezzi relativi a taluni aspetti quantitativi del sistema dell'«abbinamento»

91 La ricorrente critica diversi aspetti quantitativi del sistema dell'«abbinamento» definiti dai vari atti costituenti la base della decisione impugnata;

92 a suo avviso, la Commissione ha fissato in modo arbitrario, nell'allegato del regolamento n. 2901/77, la proporzione fra i quantitativi di carne da acquistare presso gli enti d'intervento e quelli da importare in esenzione da prelievo e ciò vale anche per quanto concerne la determinazione, nei bandi di gara, dei quantitativi di carne detenuta dagli enti d'intervento resi disponibili nell'ambito del medesimo sistema;

93 la ricorrente critica inoltre il fatto che, come risulta dalla sezione 3 del bando generale di gare, il quantitativo cedibile a ciascun offerente non può esser inferiore a 5 tonnellate né superiore a 100 tonnellate, mentre, a suo parere, le imprese avrebbero dovuto esser autorizzate a presentare offerte corrispondenti alla loro capacità reale di trasformazione;

94 essa sostiene infine che anche i quantitativi messi in vendita con il bando di gara 13 gennaio 1978 sono stati fissati arbitrariamente.

95 La fissazione di un limite massimo per i quantitativi di carne ottenibili, presso gli enti d'intervento, da ciascun aggiudicatario non può essere criticata in quanto consente di garantire l'equa ripartizione, fra i destinatari, del vantaggio contemplato dall'art. 14 del regolamento n. 805/68 a favore dell'industria di trasformazione;

96 per quanto concerne il caso di specie, tuttavia, risulta che il limite massimo scelto dalla Commissione ha provocato l'eccessivo frazionamento del contingente d'importazione ed ha posto in una situazione particolarmente sfavorevole le imprese di trasformazione di grandi dimensioni, giacché queste potevano fruire solo in minima proporzione delle agevolazioni all'importazione esistenti nell'ambito del sistema dell'«abbinamento» così com'è stato organizzato dalla Commissione;

97 di conseguenza, appaiono in via di principio fondate le censure dedotte dalla ricorrente in relazione al limite massimo particolarmente basso fissato per il quantitativo ottenibile da ciascun aggiudicatario.

98 Per contro, vanno disattese le censure formulate dalla ricorrente a proposito della determinazione, effettuata dalla Commissione, della proporzione tra la carne importata in esenzione da prelievo e quella acquistata presso gli enti d'intervento, nell'ambito del sistema dell'«abbinamento», nonché le critiche della stessa relative alla fissazione dei quantitativi messi all'asta nel trimestre considerato ed alla ripartizione di questi fra le due branche dell'industria di trasformazione menzionate dal regolamento di base;

99 tali disposizioni, infatti, rientrano nei limiti del potere di valutazione economica che la Commissione esercita legittimamente nell'ambito della gestione del mercato della carne bovina, tenuto conto delle indicazioni risultanti dal bilancio di previsione redatto dal Consiglio e dei bilanci trimestrali stabiliti su tale base, al fine di mantenere un equilibrio ragionevole tra la copertura del fabbisogno di carne importata dell'industria di trasformazione e la necessità di smaltire le scorte di carne bovina di origine comunitaria;

100 la ricorrente non ha apportato alcun elemento di prova che consenta di constatare che la Commissione abbia sconfinato dai limiti del potere di valutazione discrezionale spettantele in materia.

Sulla pubblicità del procedimento di gara

101 La ricorrente si duole infine del fatto che, contrariamente a quella che, a suo avviso, costituisce la prassi generalmente seguita in materia di gare, la Commissione ha disposto che le venisse trasmesso l'elenco di tutte le offerte presentate a seguito dell'apertura della gara e dei nomi degli offerenti;

102 in tal modo sarebbe stata violata l'obiettività del procedimento di selezione degli aggiudicatari e si sarebbe compromessa l'indipendenza dell'autorità incaricata di procedere a tale selezione.

103 Sebbene l'anonimato costituisca una precauzione contemplata, sia dai diritti nazionali sia dal diritto comunitario, per taluni tipi di gara, specialmente per quelli che implicano un potere di valutazione circa le offerte individuali, una simile precauzione appare superflua nelle gare come quella di cui alla fattispecie, il cui esito è determinato dal prezzo fissato dalla Commissione in base alla valutazione di tutte le offerte presentate, tenuto conto della necessità di ripartire equamente il quantitativo complessivo disponibile fra le imprese di varie regioni della Comunità;

104 per di più, l'identificazione dei singoli offerenti è indispensabile per evitare che la stessa persona presenti due o più offerte;

105 questa censura va pertanto disattesa.

106 Dal complesso delle considerazioni sopra svolte risulta che la decisione n. 78/258 della Commissione dev'essere annullata — nei limiti qui di seguito precisati — per violazione di una norma relativa all'attuazione del Trattato, cioè dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68, e per sviamento di potere commesso dalla Commissione nel determinare talune modalità di attuazione del sistema di «abbinamento» contemplato dalla norma citata;

107 per ragioni inerenti alla certezza del diritto e tenuto conto in particolare della necessità di far salvi i diritti acquisiti dai concorrenti le cui offerte sono state accolte in funzione del prezzo minimo fissato dalla Commissione, è opportuno limitare l'annullamento alla decisione particolare di rigetto risultante, nei confronti della ricorrente, dalla decisione n. 78/258 della Commissione;

108 di conseguenza, la Commissione, a norma dell'art. 176, 1° comma, del Trattato, è tenuta a riesaminare la situazione particolare della ricorrente e ad

emettere nei confronti di questa una nuova decisione, per il tramite dell'ente d'intervento competente;

109 nell'emettere tale decisione, la Commissione dovrà tener conto della motivazione della presente sentenza nonchè, in particolare, del fatto che il sistema istituito in forza dell'art. 14 (nella nuova versione) del regolamento n. 805/68 non può, in alcun caso, avere l'effetto di garantire all'industria di trasformazione l'acquisto di carne presso gli enti d'intervento ad un prezzo inferiore al prezzo di vendita delle scorte normalmente praticato nell'epoca considerata per le qualità di carne di cui trattasi;

110 pertanto, l'offerta della ricorrente dovrebbe essere respinta qualora risultasse ch'essa era inferiore a tale livello di prezzo.

Sulle spese

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

112 la convenuta è rimasta sostanzialmente soccombente.

113 Con ordinanza 22 maggio 1978, il Presidente della Corte ha respinto l'istanza di provvedimento urgente presentata dalla ricorrente ed ha riservato la decisione sulle spese del procedimento sommario.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° **La decisione della Commissione 15 febbraio 1978 n. 78/258, che fissa i prezzi minimi di vendita delle carni bovine congelate messe in vendita dagli organismi d'intervento ai sensi del regolamento (CEE) n. 2900/77 e stabilisce i quantitativi di carni bovine congelate destinate alla trasformazione che possono essere importati a condizioni speciali nel primo trimestre 1978, è annullata nella parte che concerne la ricorrente.**

2° La Commissione è condannata alle spese del giudizio, comprese quelle sostenute dall'interveniente, tranne le spese del procedimento sommario, che restano a carico della ricorrente.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 marzo 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 24 GENNAIO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il regolamento n. 805/68 (GU n. L 148 del 28 giugno 1968, pag. 24), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, contempla, al fine di garantire il libero gioco della concorrenza e la fornitura di carne congelata all'industria di trasformazione, un regime speciale d'importazione consistente nella sospensione totale o parziale del prelievo sulle importazioni da paesi terzi. In origine, in base a tale regime, era consentito importare, in esenzione da prelievo e senza restrizioni quantitative, determinate carni destinate alla fabbricazione di conserve del tipo «corned beef». La carne destinata alla fabbricazione di altri prodotti poteva essere importata in esenzione totale o parziale dal prelievo entro limiti quantitativi stabiliti in un bilancio estimativo; qualora le giacenze di carne presso gli enti d'intervento avessero superato un certo volume, l'esenzione dal prelievo poteva essere subordinata all'acquisto di determinati quantitativi di tale carne.

Nel 1974, in ragione della crisi determinata dalla presenza di forti eccedenze sul mercato comunitario, si rendeva necessario adottare misure di salvaguardia che interessavano anche le suddette importa-

1 — Traduzione dal tedesco.