SENTENZA DELLA CORTE
DEL 27 APRILE 1978 [1]

Hellmut Stimming KG
contro Commissione delle Comunità europee

Causa 90/77

Massime

1. *Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Modifica di una disciplina — Principio della tutela del legittimo affidamento — Applicazione — Presupposti*

2. *Tariffa doganale comune — Voce doganale — Modifica — Parere ufficiale di classificazione — Aspettative degli interessati — Presa in considerazione — Obbligo — Insussistenza*

1. In caso di modifica di una disciplina in materia agricola, la tutela del legittimo affidamento s'impone, in particolare nei casi in cui gli operatori economici abbiano già, sotto l'impero del regime anteriore, notificato alle competenti autorità la propria intenzione di procedere a determinate operazioni in epoca successiva all'istituzione del nuovo regime e si siano a ciò irrevocabilmente impegnati, eventualmente mediante deposito di una cauzione.

2. Il parere ufficiale di classificazione doganale, rilasciato ad ogni buon fine e avente carattere puramente astratto per essere privo di ogni rapporto con operazioni determinate, non può obbligare le autorità comunitarie a tenere conto, nell'apportare alla disciplina considerata gli adattamenti ch'esse ritengano necessari, delle aspettative che un atto del genere abbia potuto suscitare negli interessati.

Nella causa 90/77,

HELLMUT STIMMING KG, Witten (Ruhr), con gli avvocati D. Ehle, U. C. Feldmann e U. Wiemann, del foro di Colonia, e con domicilio eletto in Lussemburgo, presso la sig.ra J. Jansen-Housse, «huissier», 21 rue Aldringen,

ricorrente,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal proprio consigliere giuridico sig. Peter Kalbe e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il proprio consigliere giuridico sig. Mario Cervino, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto un ricorso per danni,

LA CORTE,

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

avvocato generale: H. Mayras;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti che hanno dato origine alla controversia, le varie fasi del procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Il 15 febbraio 1977, la società Hellmut Stimming concludeva con l'impresa di Stato rumena per il commercio estero, «Prodexport», un contratto per la fornitura di 450 tonnellate di carne marinata («Sauerbraten»). Il valore complessivo del contratto ammontava a 2 225 000 DM; il costo della merce era pari a 6,60 DM il kg, compreso il dazio doganale del 26 %, corrispondente a 1,30 DM il kg.

Nel 1975, la Stimming aveva ottenuto dalla Oberfinanzdirektion di Monaco di Baviera un parere ufficiale di classificazione doganale, secondo cui la carne marinata era compresa nella voce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune (TDC).

Una prima partita di 10 tonnellate di detta merce veniva sdoganata a Passau, il 25 marzo 1977. Queste 10 tonnellate, inviate al fine di sondare il mercato, non erano comprese nelle 450 tonnellate convenute nel contratto.

Il 14 febbraio 1977 il Consiglio adottava il regolamento (CEE) n. 425/77 (GU 1977, n. L 61, pag. 1), che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine e che adatta il regolamento (CEE) n. 827/68 nonché il regolamento (CEE) n. 950/68 relativo alla tariffa doganale comune. Col suddetto regolamento, la voce doganale ex 16.02 B III b) 1 della TDC veniva sdoppiata in due sottovoci: la 16.02 B III b) 1 aa), relativa alle *preparazioni non cotte* di carne bovina, e la 16.02 B III b) 1 bb), comprendente le altre preparazioni dello stesso prodotto. A decorrere dal 1° aprile 1977, le preparazioni di carne bovina non cotte venivano quindi sottoposte a certi prelievi e ad un importo compensativo monetario.

La Stimming apprendeva questi cambiamenti solo il 4 aprile 1977, dal bollettino ufficiale della Repubblica federale di Germania (Bundesanzeiger) del 2 aprile 1977. Lo stesso giorno, la Oberfinanzdirektion di Monaco le comunicava, riferendosi al regolamento n. 425/77, di dover modificare il proprio parere ufficiale di classificazione doganale. Il costo della merce risultava perciò raddoppiato, come indica il seguente conteggio:

Prezzo d'acquisto	500,00 DM
20 % di dazi doganali	100,00 DM
Prelievo	542,54 DM
Importo compensativo monetario	67,57 DM
Totale	1 210,11 DM

La Stimming, di conseguenza, interrompeva immediatamente l'importazione della carne marinata. A questo titolo, la Prodexport pretende una somma pari a 495 000 DM per inadempimento del contratto.

Con lettere 12 aprile e 22 aprile 1977, la Stimming si rivolgeva alla Commissione, chiedendole di intervenire applicando l'art. 7 del regolamento n. 425/77, redatto nei seguenti termini:

«Qualora siano necessarie misure transitorie per agevolare l'applicazione del presente regolamento, in particolare nel caso in cui questa applicazione alla data prevista incontrasse per taluni prodotti notevoli difficoltà, dette misure vengono adottate secondo la procedura prevista dall'art. 27. Esse sono applicabili fino al 31 dicembre 1977».

La Commissione, con lettera 3 giugno 1977, rifiutava di adottare provvedimenti transitori.

La ditta Stimming proponeva quindi un ricorso contro la Commissione, ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, ricorso pervenuto in cancelleria il 21 luglio 1977.

Nella replica, depositata il 7 novembre 1977, la ricorrente ha dichiarato di voler «ampliare» il ricorso per dirigerlo anche contro il Consiglio delle Comunità europee. Con ordinanza 10 novembre 1977 la Corte ha deciso che la replica non sarebbe stata notificata al Consiglio, in quanto il regolamento di procedura non consente una modifica del genere nella persona del convenuto.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia chiesto alla Commissione di produrre in causa taluni documenti.

II — Le conclusioni delle parti

Nell'atto introduttivo, la *ricorrente* chiede che la Corte voglia:

1) accertare la responsabilità extracontrattuale della convenuta, nei confronti della ricorrente, quanto

alla garanzia dell'adempimento del contratto 15 febbraio 1977;

2) in subordine, accertare l'obbligo della convenuta di risarcire la ricorrente del danno derivante dal mancato adempimento del contratto 15 febbraio 1977;

3) porre le spese del giudizio a carico della convenuta.

Nella replica, la ricorrente ha ampliato le proprie conclusioni, chiedendo che la Corte voglia:

1) dichiarare che la convenuta è tenuta, a titolo di risarcimento del danno da essa causato, ad autorizzare l'importazione, in franchigia da prelievo, del quantitativo di carne marinata convenuto nel contratto 15 febbraio 1977, ingiungendo, mediante decisione, alla Repubblica federale di Germania di ammettere nel proprio territorio il quantitativo di carne marinata di cui trattasi, in franchigia da prelievo.

2) In subordine,

   a) dichiarare che la Comunità è tenuta a risarcire il danno causatole ostacolando l'adempimento del contratto 15 febbraio 1977;

   b) in via ulteriormente subordinata, condannare la Comunità a versarle la somma di 787 500 DM, aumentata degli interessi al tasso dell'8 % a decorrere dalla data in cui si è verificato il danno.

Nel controricorso, la *convenuta* chiede che la Corte voglia:

1) dichiarare irricevibile il capo principale della domanda;

2) dichiarare parzialmente irricevibile il capo della domanda formulato in subordine, e respingerlo;

3) porre le spese del giudizio a carico della ricorrente.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Sulla ricevibilità

Secondo la *Commissione,* il capo principale della domanda è irricevibile.

Nella fattispecie non ricorrono i presupposti stabiliti dall'art. 38, § 1, del regolamento di procedura, in quanto i termini in cui è formulata la domanda non consentono alla convenuta di sapere, senza alcuna possibilità di equivoco, ciò ch'essa deve e ciò che non deve fare in caso di condanna in senso conforme alle conclusioni della ricorrente. Questa chiede, nel motivare dette conclusioni, di essere esonerata dall'obbligo di pagare un prelievo, e cioè sollecita l'eliminazione di un ostacolo di carattere finanziario che complica non già l'adempimento del contratto, bensì unicamente l'ulteriore importazione e la vendita della merce nella Comunità. Ciò è qualcosa di diverso dalla «garanzia dell'adempimento del contratto».

L'unico tipo di ricorso ammissibile nella fattispecie sarebbe quello contemplato dall'art. 175 del Trattato CEE.

Perché la domanda possa essere considerata come un'azione di accertamento manca il necessario interesse ad agire, dato che la ricorrente è fin d'ora legittimata a proporre un ricorso per danni.

Per lo stesso motivo, tale interesse manca anche per quanto riguarda il capo della domanda formulato in subordine, poiché la ricorrente è già in grado di valutare il danno da essa subito e di esperire un'azione di risarcimento.

La *ricorrente,* nella replica, sostiene che la possibilità di fondare il ricorso sull'art. 175 del Trattato era per lei esclusa, dato che la Commissione aveva già preso posizione in merito alle sue lettere.

L'azione di danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE è un tipo di ricorso autonomo e indipendente dall'art. 173, e lo stesso deve valere nel caso dell'art. 175.

Quanto al risarcimento in forma specifica, la ricorrente sostiene che è lecito configurare una decisione dell'istituzione competente nel senso indicato nella replica. La ricorrente può pretendere soltanto un provvedimento relativo alla sua situazione individuale e compreso nell'ambito degli atti contemplati dal Trattato. In dottrina, l'esistenza di un siffatto potere di rivolgere ingiunzioni, sotto forma di decisioni, viene prevalentemente ammessa. Essa dovrebbe essere riconosciuta, in particolare, per garantire un'adeguata tutela giuridica degli interessi legittimi. La Commissione deve avere la possibilità di dare una equa soluzione alle eventuali difficoltà, impartendo, in casi singoli, ingiunzioni allo Stato membro interessato. La mancanza di tale potere creerebbe un vuoto giuridico.

La ricorrente non ha proposto un ricorso per danni, bensì una domanda intesa a far accertare l'obbligo incombente alla Commissione in quanto ritiene che questa vorrà inchinarsi ad una dichiarazione in tal senso da parte della Corte di giustizia.

La ricorrente sostiene di aver interesse ad agire per ottenere la declaratoria richiesta nella replica. Ciononostante, essa ha completato, in subordine, le proprie conclusioni con una domanda di risarcimento.

Secondo la *convenuta*, la domanda formulata in via principale nella replica non è ricevibile in quanto azione di accertamento.

Nella replica, la ricorrente rinuncia espressamente a chiedere la condanna immediata della convenuta ad adottare una decisione nel senso già precisato. Essa insiste nel chiedere una declaratoria di carattere generale, secondo cui la convenuta sarebbe tenuta ad invitare le autorità doganali tedesche a non esigere alcun prelievo dalla ricorrente.

Se la Corte accogliesse questa domanda, la convenuta non saprebbe come procedere per l'esecuzione della sentenza.

L'azione di accertamento è limitata dal suo oggetto, consistente nella provvisoria constatazione di una situazione giuridica atta a dar luogo, eventualmente, ad un'azione per il risarcimento dei danni. Perciò, l'azione di accertamento diventa superflua qualora si possa agire direttamente per danni e chiedere l'eventuale condanna della controparte al risarcimento per equivalente o in forma specifica.

Nella fattispecie, una sentenza di accertamento lascerebbe insoluta la questione, decisiva per la convenuta, relativa al se essa possa essere obbligata, tramite un'azione di danni, ad adottare a favore di terzi disposizioni il cui contenuto sarebbe prestabilito nei minimi particolari, ovvero sia tenuta al risarcimento in danaro.

Il capo principale della domanda sarebbe irricevibile anche qualora fosse stato formulato in termini tendenti ad ottenere una determinata prestazione. Nel regime di tutela giurisdizionale contemplato dal Trattato, le domande intese ad ottenere l'annullamento di un provvedimento sfavorevole ovvero un provvedimento favorevole della convenuta ai sensi dell'art. 189 del Trattato possono essere validamente proposte soltanto secondo il procedimento di cui agli artt. 173 o 175 del Trattato CEE, mentre l'art. 215, 2° comma, dello stesso Trattato ha un'autonoma, necessaria e logica funzione solo in materia di riparazione dei danni di natura finanziaria, materia che esula dal campo di applicazione degli artt. 173 e 175.

Anche sotto il profilo del risarcimento in forma specifica, è impossibile che il legislatore possa essere obbligato, per via giurisdizionale, ad apportare ben precise modifiche al diritto vigente.

Nel merito

La *Stimming* fa valere che la Commissione ha agito in modo illegittimo ed ha commesso inoltre un illecito nell'esercizio delle sue funzioni.

L'art. 7 del regolamento n. 425/77 autorizza la convenuta ad adottare provvedimenti transitori, in casi eccezionali, per motivi di equità. Essa ha l'obbligo, se necessario, anche in tali casi, di esercitare il suo potere di emanare regolamenti, qualora si tratti di garantire l'osservanza dei principi della tutela del legittimo affidamento degli interessati, della proporzionalità e delle parità di trattamento.

In subordine, la domanda di risarcimento del danno è fondata sul principio generale della tutela del legittimo affidamento, il quale implica, in particolare nel caso di modifica della classificazione doganale, la necessità di adeguati periodi di transizione. Ciò risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

L'adeguatezza di tali periodi di transizione va valutata caso per caso. Nella fattispecie in esame sarebbe indispensabile un periodo transitorio di nove mesi, come previsto, in linea di principio, dall'art. 7 del regolamento n. 425/77.

La modifica della voce doganale 16.02 B III b) 1 della TDC non poteva essere prevista dalla ricorrente che aveva fatto affidamento, com'era suo diritto, sul parere ufficiale di classificazione doganale e sulla stessa tariffa doganale comune.

Inoltre, tanto il preambolo quanto l'art. 7 del regolamento n. 425/77 provano l'inesistenza di un inderogabile interesse pubblico il quale esigesse che non venissero concessi provvedimenti transitori per i contratti già conclusi. La carne marinata non è una merce prodotta ad hoc, ma è ben nota come tale, né è possibile sostituirla con le carni comprese nella voce 02.01 della TDC, sostituzione che il regolamento n. 425/77, secondo quanto considerato nel preambolo, tende ad evitare.

Il regolamento n. 425/77 ha violato il consolidamento stabilito nell'ambito del GATT. Una restrizione di rilievo, quanto alle merci comprese nella voce doganale consolidata 16.02 B III b), avrebbe presupposto l'approvazione in seno al GATT ovvero una parziale revoca del consolidamento.

Gli oneri che colpiscono la carne marinata sono eccessivi ed hanno un effetto assolutamente proibitivo; essi sono perciò in contrasto sia con gli artt. 39 e 110 del Trattato CEE, sia con i principi della proporzionalità e della parità di trattamento. Nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, gli organi della Comunità non hanno perseguito parallelamente gli obiettivi di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato; essi hanno invece impostato la politica comune della carne bovina sul miglioramento del reddito individuale della popolazione agricola (art. 39, n. 1, lett. b), del Trattato CEE), rinunciando così ad ogni libertà d'azione e ad ogni possibilità di tendere alla realizzazione, a breve o a lungo termine, degli altri obiettivi.

Ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, la Comunità deve risarcire, conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri, i danni cagionati dalle sue istituzioni. Il risarcimento può avvenire anche in forma specifica, il che costituisce un principio generale comune agli ordinamenti degli Stati membri.

Secondo la *convenuta*, il ricorso è privo di qualsiasi fondamento giuridico.

Le norme adottate dal Consiglio non possono essere modificate dalla Commissione. Esse sono vincolanti, tanto per la convenuta quanto per i terzi. Se la ricorrente contesta la legittimità del regime di prelievi istituito col regolamento n. 425/77, è il Consiglio, autonomo organo legislativo della Comunità, non già la Commissione, che risponde della legittimità degli atti normativi da esso emanati.

Le modalità del regime prelievi di cui al regolamento n. 805/68, modificato col regolamento n. 425/77, lasciano alla Commissione il compito di procedere ai calcoli aritmetici, secondo determinati

criteri. Esse non le permettono di concedere a determinati importatori particolari vantaggi individuali sotto forma di esenzioni personali dai prelievi.

L'art. 17 del regolamento n. 805/68 stabilisce, nella versione modificata di cui al regolamento n. 425/77, che il regolamento «viene applicato nel rispetto degli obblighi derivanti da accordi che vincolano la Comunità sul piano internazionale». Gli obblighi assunti nell'ambito del GATT sono compresi fra quelli cui si riferisce detto articolo.

Nessuna disposizione del GATT attribuisce tuttavia alla ricorrente il diritto d'importare merci in esenzione da prelievo, diritto che possa esser fatto valere direttamente nei confronti della convenuta. La ricorrente non è stata in grado di specificare a quale norma del GATT essa intendesse riferirsi.

Il consolidamento della sottovoce 16.02 B III b) 1 è un consolidamento di vecchia data, riguardante solo conserve di carni bovine, in particolare del tipo «corned beef», nonché preparazioni a base di carne bovina già cotta. La formale estensione del tasso convenzionale a tutti i prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 è stata una concessione unilaterale della Comunità, che, dopo esser stata decisa in un primo momento, è stata gradualmente revocata, dal 1975, con l'adozione di misure di salvaguardia.

L'art. 7 del regolamento n. 425/77 offre alla convenuta un certo margine di valutazione discrezionale in funzione di considerazioni di opportunità amministrativa. Sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento, la Commissione è tenuta ad adottare particolari provvedimenti transitori soltanto qualora l'esistenza o lo svolgimento dei rapporti giuridici fra gli operatori economici siano compromessi in modo immediato e imprevedibile, senza che ciò dipenda da un inderogabile interesse pubblico. Questi presupposti non ricorrevano nella fattispecie.

Nell'illustrare (ai punti 5 e 6 del controricorso) gli sviluppi della situazione nel settore di cui trattasi, la convenuta sostiene che la lacuna derivante, nella protezione esterna del mercato delle carni bovine, dalla distinzione formalmente stabilita tra le carni fresche della voce doganale 02.01 e le preparazioni a base di carne della sottovoce 16.02 B III b) 1 è stata colmata dalle misure di salvaguardia adottate da due anni a questa parte. Sotto il regime dell'abbinamento istituito dal regolamento n. 76/76, il quale subordina il rilascio delle licenze necessarie per l'importazione di ciascun prodotto compreso nella sottovoce 16.02 B III b) 1 al previo acquisto di carni d'intervento, la ricorrente aveva già importato — come ammette essa stessa — una partita di carni marinate di origine rumena, a titolo di sondaggio. In tale occasione, pur non avendo dovuto, dal punto di vista puramente formale, pagare alcun prelievo, essa aveva tuttavia corrisposto di fatto tale prelievo in quanto elemento del prezzo pagato all'ente d'intervento per ottenere la necessaria licenza d'importazione. Tale prezzo è stato appositamente fissato ad un livello più elevato in modo da recuperare i prelievi non riscossi direttamente per ragioni tecnico-procedurali.

L'introduzione del regime di prelievi di cui al regolamento n. 425/77 non solo non ha apportato alcuna profonda modifica, sul piano sostanziale, quanto alle condizioni d'importazione, ma era altresì prevedibile. Nessuno poteva pensare che il Consiglio avrebbe nuovamente ammesso una lacuna colmata dalla Commissione in seguito a due anni di sforzi in tal senso.

Un prudente ed accorto commerciante si sarebbe procurato in tempo un sufficiente numero di licenze rilasciate nell'ambito della misura di salvaguardia ovvero avrebbe atteso, per stipulare contratti importanti da eseguire dopo il 1° aprile 1977, di conoscere con certezza le condizioni del regime d'im-

portazione vigente. L'entrata in vigore, alla data del 1° aprile 1977, della nuova disciplina dei prelievi era stata resa nota, a suo tempo, dal regolamento n. 3117/76 (GU 1976, n. L 352, pag. 14).

Data la sua natura giuridica, un parere ufficiale di classificazione doganale non contiene alcuna indicazione sul carattere e sull'entità dei tributi riscossi all'importazione delle merci comprese nella voce doganale considerata. Per principio, la convenuta non risponde di siffatti pareri, forniti da una amministrazione nazionale. Inoltre, il parere richiamato dalla ricorrente era stato emesso due anni prima ch'essa stipulasse il contratto controverso.

Secondo la convenuta, la ricorrente crede di potersi sottrarre all'applicazione del regime d'importazione grazie all'invenzione di un nuovo prodotto («carne marinata» pronta per la cottura) e di indurre il consumatore, grazie al vantaggio di prezzo in tal modo ottenuto, ad acquistare tale prodotto piuttosto che la normale carne da arrosto. La ricorrente cerca quindi di fare per l'appunto quanto s'intendeva impedire imponendo il prelievo di cui è causa.

La convenuta non è obbligata, sotto il profilo della tutela del legittimo affidamento, a concedere l'esenzione dal prelievo pretesa dalla ricorrente. Di conseguenza, essa non è tenuta al risarcimento di danni.

Nella replica, la *ricorrente* fa valere che, in caso di parziale illegittimità del regolamento in questione, la responsabilità della Commissione sorgerebbe anche perché è unicamente su proposta di questa che l'art. 1, n. 1, lett. a) e l'art. 9 del regolamento n. 805/65 sono stati inseriti nel regolamento n. 425/77.

L'art. 17 del regolamento n. 805/68 non implica alcuna innovazione rispetto all'art. 10 del regolamento n. 2759/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni suine (GU 1975, n. L 282, pag. 1), secondo cui «il prelievo per i prodotti . . ., la cui aliquota dei dazi è stata consolidata in sede di GATT, è limitato all'importo risultante da tale consolidamento».

È inutile richiamare norme specifiche del GATT, dal momento che il consolidamento nell'ambito del GATT costituisce oggetto del combinato disposto del regolamento n. 805/68 e della tariffa doganale comune.

La convenuta tenta di interpretare *ora* la voce doganale in questione nel senso che il consolidamento riguarderebbe unicamente le conserve di carne bovina, in particolare del tipo «corned beef», nonché le preparazioni a base di carni bovine già cotte. La ricorrente sostiene, dal canto suo, che il consolidamento si riferisce ad una *determinata voce doganale*, per cui i prodotti in questa compresi devono necessariamente fruire del consolidamento del dazio doganale. Gli organi comunitari non hanno la facoltà di definire a loro arbitrio il contenuto d'una voce doganale consolidata.

Ai sensi delle Note esplicative della nomenclatura di Bruxelles, che hanno carattere vincolante per la Comunità (ved. sentenza 19 novembre 1975, causa 38/75, Douaneagent der NV Nederlandse Spoorwegen/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen, Racc. 1975, pag. 1450), la carne marinata rientra nella voce doganale consolidata 16.02.

Le norme riguardanti i prelievi non si adattano in alcun modo al settore della carne marinata. La carne bovina che è alla base di tale prodotto ha già subito una trasformazione e l'aggiunta di altri ingredienti, il che esclude qualsiasi raffronto, quanto al valore, con la carne bovina in generale. Di conseguenza, il regime dei prelievi non può applicarsi al prodotto in questione.

L'art. 7 del regolamento n. 425/77 non si riferisce in primo luogo a «considera-

zioni di opportunità amministrativa», bensì, in particolare, a notevoli *difficoltà per taluni prodotti*, difficoltà che si potevano riscontrare nella fattispecie. Inoltre, alla convenuta incombe in generale l'obbligo di adottare particolari provvedimenti transitori. Poiché ricorrevano tutti i presupposti necessari, doveva automaticamente applicarsi il principio della tutela del legittimo affidamento. Non si può ammettere la tesi della convenuta, secondo cui la Comunità sarebbe responsabile unicamente nel caso in cui la propria decisione fosse viziata da sviamento di potere.

La nuova suddivisione della sottovoce doganale 16.02 B III b) 1 non poteva essere prevista dalla ricorrente. La partita di carne marinata importata *senza licenza* il 25 marzo 1977 era stata sottoposta a un dazio doganale del 26 %. Dal regolamento n. 3117/76 si poteva unicamente desumere che le misure di salvaguardia sarebbero state abrogate e che sarebbe stato ripristinato il regime normale d'importazione. La convenuta ha così creato una situazione sulla quale la ricorrente ha fatto affidamento ed ha legittimamente basato il suo ulteriore comportamento.

Nella controreplica, la *convenuta* osserva anzitutto che, dopo il 31 dicembre 1977, essa non ha più la facoltà di adottare provvedimenti transitori ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 425/77. Il relativo capo della domanda della ricorrente è quindi infondato.

La convenuta sarebbe tenuta al risarcimento in danaro soltanto qualora fosse giuridicamente obbligata ad adottare la decisione pretesa dalla ricorrente.

L'art. 7 del regolamento n. 425/77 non le impone tale obbligo, che non può essere desunto da questa norma neppure sotto il profilo dello sviamento di potere. Il contrario potrebbe ammettersi soltanto qualora qualsiasi altro atto della convenuta dovesse essere considerato arbitrario, manifestamente errato ed assolutamente ingiustificabile. Ora, la convenuta ha già esposto dettagliatamente le ragioni per cui essa ha rifiutato di accedere alla richiesta della ricorrente.

Inoltre, nella situazione individuale della ricorrente nulla si riscontra che induca a concederle le speciali agevolazioni all'importazione da essa richieste.

Contestando la validità del vigente sistema di prelievi, la ricorrente contesta la validità del regolamento n. 425/77 nel suo complesso. Ora, se questo regolamento non fosse valido, verrebbe meno anche il suo art. 7 e cioè l'unica norma giuridica che avrebbe potuto consentire alla convenuta di concedere alla ricorrente la deroga da essa sollecitata.

Le condizioni per la concessione di una deroga in funzione della tutela del legittimo affidamento non sono soddisfatte nel caso in esame. Gli operatori economici devono tener conto della disciplina vigente in materia d'importazione. La deroga alla disciplina comunitaria in funzione della tutela del legittimo affidamento è possibile soltanto qualora disposizioni o atti comunitari anteriori abbiano potuto costituire la base di tale affidamento.

Va rilevato che la ricorrente non ha contato sul mantenimento in vigore di una disciplina per essa favorevole. Nel concludere il contratto col fornitore rumeno, essa non ha preso in considerazione il regime d'importazione contemplato dall'organizzazione comune del mercato della carne bovina.

Al massimo, essa ha sperato che le restrizioni all'importazione ancora vigenti all'epoca della stipulazione del contratto venissero sostituite da una totale liberazione delle importazioni di carne marinata.

Nell'adottare il regolamento n. 3117/76, la convenuta si è limitata a rendere noto che la disciplina relativa alla clausola di salvaguardia sarebbe scaduta alla data del 1° aprile 1977.

Questa notifica non va necessariamente intesa, come sostiene la ricorrente, nel senso che l'importazione di prodotti compresi nella sottovoce 16.02 B III b) 1 avrebbe nuovamente avuto luogo a condizioni ormai da tempo superate. La ricorrente è l'unica che abbia interpretato in tal senso la notifica.

IV — La fase orale del procedimento

Le parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 23 febbraio 1978.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni nell'udienza del 14 marzo 1978.

In diritto

1 Con atto pervenuto in cancelleria il 21 luglio 1977, la ricorrente ha proposto a questa Corte un'azione di danni, fondata sugli artt. 178 e 215 del Trattato e diretta contro la Commissione;

avendo stipulato, il 15 febbraio 1977, con l'impresa di Stato rumena per il commercio estero Prodexport un contratto per la fornitura di 450 tonnellate di carne marinata («Sauerbraten»), essa si considera danneggiata dall'adozione del regolamento (CEE) del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425, che modifica il regolamento (CEE) n. 805/68 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine e che adatta il regolamento (CEE) n. 827/68 nonché il regolamento (CEE) n. 950/68 relativo alla tariffa doganale comune (GU n. L 61, pag. 1);

il suddetto regolamento, che adattava il regime di importazione in particolare per quanto riguarda il calcolo del prelievo, sottoponeva inoltre, mediante modifica dell'art. 9, n. 2, del regolamento n. 805/68, al regime dei prelievi — «considerando che taluni prodotti presentati come "preparazioni di carni" della sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune, sono stati creati al fine di sottrarli all'applicazione dei prelievi; che, per evitare l'importazione in esenzione dai prelievi di prodotti sostitutivi delle carni della voce 02.01 della tariffa doganale comune, è necessario definire meglio i prodotti che possono essere importati in esenzione dai prelievi» — i prodotti di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 aa) introdotta nella tariffa doganale comune col suo art. 5, n. 7;

la modifica così apportata al regime di cui trattasi entrava in vigore il 1° aprile 1977.

2 I prodotti che costituivano oggetto del summenzionato contratto 15 febbraio 1977 erano compresi nella nuova sottovoce doganale 16.02 B III b) 1 aa) ed erano quindi sottoposti al nuovo regime di prelievi;

a detti prodotti, che in forza della disciplina precedente erano colpiti da dazio doganale ad valorem del 26 % — pur se da parecchi anni protetti da misure di salvaguardia —, si applicavano ormai il dazio doganale del 20 % ed un prelievo che, all'epoca considerata, ammontava ad oltre il 100 % del prezzo d'acquisto;

la ricorrente si rivolgeva alla Commissione al fine di ottenere l'applicazione, in proprio favore, dell'art. 7 del regolamento n. 425/77 il quale recita: «Qualora siano necessarie misure transitorie per agevolare l'applicazione del presente regolamento, in particolare nel caso in cui questa applicazione alla data prevista incontrasse per taluni prodotti notevoli difficoltà, dette misure vengono adottate secondo la procedura prevista dall'articolo 27. Esse sono applicabili fino al 31 dicembre 1977»;

poiché la Commissione non adottava i provvedimenti sollecitati, l'interessata agiva per danni in questa sede, chiedendo, secondo le conclusioni da essa formulate nella replica, che la Corte voglia «dichiarare che la convenuta è tenuta, a titolo di risarcimento del danno da essa causato, ad autorizzare l'importazione, in franchigia da prelievo, del quantitativo di carne marinata convenuto nel contratto 15 febbraio 1977, ingiungendo, mediante decisione, alla Repubblica federale di Germania di ammettere nel proprio territorio il quantitativo di carne marinata di cui trattasi, in franchigia da prelievo»;

in subordine, essa chiede che la Corte voglia «dichiarare che la Comunità è tenuta a risarcire il danno causatole ostacolando l'adempimento del contratto 15 febbraio 1977; in via ulteriormente subordinata, condannare la Comunità a versarle la somma di 787 500 DM, aumentata degli interessi al tasso dell'8 % a decorrere dalla data in cui si è verificato il danno.

3 La Commissione, convenuta, chiede che il capo principale della domanda venga dichiarato irricevibile e quello formulato in subordine dichiarato parzialmente irricevibile e, comunque, respinto.

4 Poiché il capo principale della domanda e le conclusioni formulate in subordine hanno lo stesso fondamento giuridico, è opportuno esaminare anzitutto il merito del ricorso.

5 In proposito è necessario accertare in primo luogo se esista un nesso di causalità fra il preteso danno e il comportamento della Commissione;

a quest'ultima si fa carico di non aver esercitato nel senso auspicato dalla ricorrente i poteri attribuitile dall'art. 7 del regolamento n. 425/77;

in particolare, il principio della tutela del legittimo affidamento avrebbe dovuto indurla a stabilire in via transitoria delle eccezioni al nuovo regime per il caso in cui gli importatori che avessero già assunto impegni d'importazione fossero stati sorpresi da una imprevedibile modifica normativa.

6 Benché l'art. 7 del regolamento n. 425/77 non si riferisca espressamente alle difficoltà che possano sorgere per gli interessati in conseguenza dell'applicazione del nuovo regime, ma piuttosto alle difficoltà di ordine amministrativo che possano presentarsi alle autorità incaricate di tale applicazione, detta norma è tuttavia formulata in termini abbastanza ampi per attribuire alla Commissione la facoltà di adottare, se necessario, provvedimenti intesi a tutelare il legittimo affidamento degli operatori economici, ammesso che la modifica apportata alla normativa vigente sia tale da ledere le loro aspettative;

detta tutela s'impone in particolare nei casi in cui gli operatori economici abbiano già, sotto l'impero del regime anteriore, notificato alle competenti autorità la propria intenzione di procedere a determinate operazioni in epoca successiva all'istituzione del nuovo regime e si siano a ciò irrevocabilmente impegnati, eventualmente mediante deposito di una cauzione;

la Commissione aveva tuttavia già adottato provvedimenti transitori in proposito col regolamento 21 dicembre 1976, n. 3117, che modifica ed abroga i regimi di abbinamento, istituiti dai regolamenti (CEE) n. 76/76 e (CEE) n. 223/76 nel quadro delle misure di salvaguardia nel settore delle carni bovine (GU n. L 352, pag. 14), in cui veniva chiaramente preannunciata la modifica, per il 1° aprile 1977, del regime allora vigente;

l'art. 5 di tale regolamento dispone infatti che «i regolamenti (CEE) n. 76/76 e (CEE) n. 223/76 sono abrogati con effetto dal 1° aprile 1977. Essi rimangono tuttavia applicabili per le operazioni riguardanti offerte d'acquisto di carni d'intervento presentate fino al terzo lunedì del mese di marzo 1977»;

avendo pubblicato, nella Gazzetta ufficiale n. L 352 del 22 dicembre 1976, questo avvertimento agli operatori economici interessati e reso noto che il regime anteriore avrebbe continuato ad applicarsi a favore di tutti coloro che, prima di una certa data, avessero manifestato l'intenzione di valersene per le operazioni in corso, la Commissione aveva perciò già adottato provvedimenti transitori, di guisa che non aveva alcuna necessità di prevederne l'adozione in forza del summenzionato art. 7 del regolamento n. 425/77.

7 La Commissione poteva d'altronde ritenere che né la scissione della precedente sottovoce doganale 16.02 B III b) 1 in due nuove sottovoci, né l'assoggettamento delle merci comprese nella prima di queste al regime dei prelievi fossero atti a ledere il legittimo affidamento degli operatori economici;

le suddette modifiche, infatti, si delineavano già sulla base della precedente disciplina relativa alle misure di salvaguardia per il settore in questione;

in proposito basta ricordare, ad esempio, il regolamento della Commissione 7 marzo 1975, n. 610, relativo a misure di salvaguardia per taluni prodotti del settore delle carni bovine appartenenti alla sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune (GU n. L 63, pag. 37), il regolamento della Commissione 16 gennaio 1976, n. 76, che istituisce 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 organismi d'intervento (GU n. L 10, pag. 21), il regolamento della Commissione 30 gennaio 1976, n. 223, che istituisce un regime di abbinamento tra l'importazione di prodotti del settore delle carni bovine nel quadro delle misure di salvaguardia e la vendita di conserve di carni bovine detenute dagli organismi d'intervento (GU n. L 26, pag. 59) e il già menzionato regolamento n. 3117/76;

nei regolamenti n. 610/75 e n. 76/76 veniva preso in considerazione, rispettivamente ai punti terzo e decimo del preambolo, il progressivo sviluppo di nuove correnti d'importazione per taluni prodotti della sottovoce doganale 16.02 B III b) 1 cui non si applicavano le misure di salvaguardia già in vigore, ma che si sostituivano ad altri per i quali non venivano a quell'epoca rilasciate licenze d'importazione o titoli di prefissazione dei prelievi;

tutti i regolamenti sopra richiamati sottoponevano, in via di principio, i prodotti compresi nella suddetta sottovoce doganale alle misure di salvaguardia da essi istituite;

dall'applicazione di tali misure venivano tuttavia esentati determinati prodotti, definiti, all'art. 1 del regolamento n. 610/75, come «preparazioni e ... conserve di carni o di frattaglie della specie bovina presentate in recipienti ermeticamente chiusi di peso netto inferiore o uguale a 3 chilogrammi»;

l'art. 1, n. 2, del regolamento n. 76/76 estende la portata di questa eccezione e dà una più precisa definizione dei prodotti interessati, definizione riprodotta in termini sostanzialmente identici dal regolamento n. 3117/76;

benché queste eccezioni siano venute a cadere in ragione della modifica della voce doganale considerata, tuttavia la definizione della nuova sotto-

voce 16.02 B III b) 1 aa) data dall'art. 9, n. 1, lett. j), del regolamento della Commissione 18 marzo 1977, n. 586, che stabilisce le modalità di applicazione dei prelievi nel settore del carni bovine ... (GU n. L 75, pag. 10), è tale da escludere dal proprio ambito i prodotti che precedentemente fruivano delle suddette eccezioni.

8 La ricorrente ha inoltre richiamato un parere ufficiale di classificazione doganale emesso nel 1975, in conformità alla legislazione tedesca, dalla competente autorità nazionale e secondo cui la merce in questione rientrava nella voce doganale ex 16.02 B III b) 1, per sostenere ch'essa ha fatto affidamento su tale presa di posizione ufficiale;

basandosi su detto parere, essa aveva infatti sdoganato, il 25 marzo 1977 a Passau, una partita di circa 10 tonnellate di carne marinata da lei importata senza che le venisse opposto il regime di misure di salvaguardia, a quell'epoca ancora in vigore.

9 Dalle spiegazioni fornite in udienza dalla ricorrente risulta tuttavia che essa poteva ottenere detto sdoganamento solo grazie al fatto che il parere in questione veniva modificato in data 13 ottobre 1976, nel senso che alla merce si applicavano le eccezioni contemplate, come sopra ricordato, dal regolamento n. 76/76;

dalle suddette spiegazioni si desume che, all'epoca della modifica, la ricorrente si era già resa conto della possibilità che l'importazione della merce incontrasse un ostacolo nelle misure di salvaguardia allora vigenti e della necessità di considerarla soggetta a notevoli alee;

in ogni caso, è impossibile considerare il rilascio di un siffatto parere, il quale per natura non può riferirsi che alla disciplina vigente e non può quindi garantire il destinatario contro eventuali modifiche della stessa, come equivalente al rilascio di licenze, dichiarazioni ed altri documenti relativi ad operazioni determinate, progettate per un dato periodo e per dati quantitativi di merce;

mentre questi ultimi documenti sono atti a far sorgere la responsabilità delle autorità comunitarie, un parere di classificazione doganale, rilasciato ad ogni buon fine e avente carattere puramente astratto per essere privo di ogni rapporto con operazioni determinate, non può obbligare dette autorità a tenere conto, nell'apportare alla disciplina considerata gli adattamenti ch'esse ritengano necessari, delle aspettative che un atto del genere abbia potuto suscitare negli interessati.

10 Da tutto quanto precede risulta che la Commissione poteva giustamente considerare che, dopo l'emanazione della norma costituita dall'art. 5 del regolamento n. 3117/76, l'entrata in vigore del regolamento n. 425/77 non giustificava il fatto di adottare, in forza dell'art. 7 dello stesso, misure transitorie complementari per la tutela del legittimo affidamento degli operatori economici;

non si può quindi ritenere che il suo comportamento abbia causato il danno lamentato dalla ricorrente.

11 La ricorrente fa inoltre carico alla Commissione di aver agito in modo illegittimo e di esser venuta meno ai suoi obblighi in quanto: a) la riscossione di prelievi e di un corrispondente importo compensativo monetario su preparazioni non cotte di carne bovina sarebbe in contrasto con l'aliquota — pari al 26 % — del dazio doganale consolidato nell'ambito dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT), e b) il prelievo e l'importo compensativo monetario sarebbero di entità talmente eccessiva da violare i principi sanciti dagli artt. 39 e 110 del Trattato, nonché il principio della proporzionalità e quello della parità di trattamento;

la condotta della Commissione implicherebbe violazione grave di varie norme comunitarie di rango superiore.

12 La convenuta sostiene che questa censura non può essere formulata nei suoi confronti, in quanto le pretese violazioni sarebbero inerenti al regolamento n. 425/77, atto del Consiglio, e quindi di una diversa istituzione comunitaria;

quanto alla pretesa violazione del GATT, la ricorrente non sarebbe stata d'altronde in grado di precisare quale disposizione di tale accordo sia stata violata nella fattispecie, ma si sarebbe limitata a far riferimento alle trattative riguardanti il consolidamento della sottovoce 16.02 B III b) 1, trattative che, secondo la Commissione, avrebbero riguardato unicamente le conserve di carne bovina, in particolare del tipo «corned beef», e le preparazioni a base di carne bovina già cotta durante il processo di fabbricazione e di conservazione, unici prodotti compresi nella suddetta sottovoce doganale che venissero importati in quantitativi di una certa entità all'epoca del consolidamento;

la formale estensione, in un primo momento, dell'aliquota convenzionale a tutti i prodotti della sottovoce in questione sarebbe stata una concessione unilaterale da parte della Comunità, gradualmente revocata dopo l'adozione del regolamento n. 610/75;

13 quanto alla asserita eccessiva entità dei prelievi, il punto di riferimento sarebbe costituito dal prelievo di base vigente per i bovini, calcolato sulla differenza fra il prezzo di orientamento e il prezzo d'offerta franco frontiera;

in forza di quanto disposto dall'art. 12 del regolamento n. 805/68 nella versione modificata di cui al regolamento n. 425/77, il prelievo potrebbe in effetti raggiungere il 114 % qualora il prezzo di mercato sia inferiore al 90 % del prezzo di orientamento.

14 Gli argomenti addotti dalla convenuta non sono stati validamente refutati dalla ricorrente.

15 Il ricorso dev'essere perciò respinto nel suo complesso, senza che sia necessario accertare la ricevibilità di ogni suo capo.

Sulle spese

16 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda;

la ricorrente è rimasta soccombente e le spese vanno quindi poste a suo carico.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° Il ricorso è respinto.

2° La ricorrente è condannata alle spese.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 aprile 1978.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Il Presidente

H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 14 MARZO 1978 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Dobbiamo oggi trattare di un'azione di danni esperita, in base agli artt. 178 e 215, 2° comma, del Trattato CEE, da una società in accomandita per azioni tedesca contro la Commissione, in quanto, per effetto del regolamento del *Consiglio* 14 febbraio 1977, n. 425, pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 5 marzo successivo, l'esecuzione di un contratto stipulato dalla suddetta società con l'impresa di Stato rumena «Prodexport» sarebbe divenuta «eccessivamente onerosa».

Il contratto, concluso il 15 febbraio 1977, riguardava la fornitura di 450 tonnellate non già di «preparazioni di carne bovina condita», come nella causa 68/77, IFG, nella quale vi siete pronunciati con sentenza 14 febbraio 1978, bensì di «arrosto di manzo marinato» pronto per la cottura e cioè, più semplicemente, di carne bovina non cotta, presentata in imballaggi chiusi ermeticamente e di peso non superiore ad un chilogrammo. Le consegne da parte dell'impresa rumena dovevano essere scaglionate dall'aprile al dicembre 1977, in ragione di circa 50 tonnellate mensili.

La ricorrente aveva chiesto e ottenuto, nel marzo 1975, dai competenti organi tedeschi, un parere ufficiale di classifica doganale secondo cui la merce in questione rientrava, all'epoca considerata, nella sottovoce 16.02 B III b) 1 della tariffa doganale comune, ed era gravata, all'importazione nella Comunità, da un dazio, sia autonomo, sia convenzionale, del 26 % ad valorem, pari ad 1,30 DM il kg. Una prima partita di circa 10 tonnellate di questa carne, inviata al fine di «sondare» il mercato e non compresa nelle 450 tonnellate convenute nel contratto,

1 — Traduzione dal francese.