3. Dato che le istituzioni comunitarie dispongono di un margine discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della loro politica, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale.

Nella causa 52/81,

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA WERNER FAUST, con sede in Amburgo, rappresentata dagli avvocati H. W. Samuel, G. Horeis, D. Mankowski, K.-D. Quack e J. D. Hisam, del foro di Amburgo, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso lo studio dell'avv. E. Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

ricorrente,

contro

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dall'avv. M. Hilf, membro del suo Servizio giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'avv. O. Montalto, membro del suo Servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuta,

causa avente ad oggetto una domanda di risarcimento danni ai sensi dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori A. O'Keeffe, presidente di Sezione, G. Bosco e T. Koopmans, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

# SENTENZA

## In fatto

### I — Gli antefatti ed il procedimento

La *Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust* (in prosieguo: «Faust» è un'impresa che gestisce, nella Repubblica federale di Germania, un'agenzia commerciale CIF. Una parte rilevante della sua attività consiste nell'importare per conto altrui conserve di funghi da Formosa.

I funghi in conserva rientrano nell'organizzazione comune dei mercati posta in atto, nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, col regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 (GU L 153, pag. 8). Con tale regolamento si autorizzava, tra l'altro, la Commissione ad adottare provvedimenti di salvaguardia nel caso in cui le importazioni di prodotti da paesi terzi minacciassero di perturbare il mercato comunitario.

Provvedimenti del genere venivano adottati per la prima volta nel 1974 col regolamento (CEE) della Commissione 8 agosto 1974, n. 2107 (GU L 218, pag. 54), con cui si subordinava qualsiasi importazione dai paesi terzi di funghi in conserva alla presentazione di un titolo d'importazione. Tale titolo veniva rilasciato a ciascun interessato per un quantitativo calcolato con riferimento al quantitativo di prodotto che l'interessato aveva importato nel mese corrispondente dell'anno precedente o al quantitativo medio importato nei tre anni precedenti. L'art. 1, n. 4, del summenzionato regolamento escludeva espressamente da tale sistema di riferimento le importazioni da Stati terzi che si dichiaravano disposti a fornire determinate garanzie, in particolare quelle di rispettare un livello minimo di prezzi e di evitare qualsiasi deviazione di traffico.

Verso la fine del 1976, la Commissione, ritenendo che la pressione delle importazioni fosse diminuita, aboliva, col regolamento 17 dicembre 1976, n. 3096 (GU L 348, pag. 26), i provvedimenti di salvaguardia già adottati.

In data 14 marzo 1977, il Consiglio ha adottato il regolamento (CEE) n. 516/77 con cui codificava e completava le disposizioni fondamentali dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 1). Tale regolamento autorizza, fra l'altro, la Commissione ad adottare i provvedimenti necessari in caso di perturbazioni gravi del mercato (art. 14, n. 2). Le modalità d'attuazione di tali provvedimenti sono state adottate col regolamento (CEE) del Consiglio 14 marzo 1977, n. 521, che enuncia, all'art. 2, i provvedimenti di salvaguardia relativi alle importazioni dai paesi terzi, disponendo in particolare che tali misure possono «essere limitate ad alcune provenienze, origini, destinazioni, qualità o presentazioni». L'art. 3 impone il rispetto degli obblighi risultanti da accordi che vincolano la Comunità sul piano internazionale.

In base al regolamento n. 516/77, la Commissione ha adottato il 25 maggio 1978, col regolamento (CEE) n. 1102/78 (GU L 139, pag. 126), nuovi provvedimenti di salvaguardia consistenti nella soppressione con effetto immediato del rilascio dei titoli d'importazione per i funghi. Secondo l'art. 2, n. 1, di detto regolamento, il divieto d'importare non si applicava alle «conserve di funghi originarie dei paesi terzi che la Commissione accetta come in grado di garantire che le rispettive esportazioni verso la Comunità non eccedano un determinato quantitativo accettato dalla Comunità». L'art. 3 precisava che la Repubblica popolare di Cina fruiva dell'applicazione dell'art. 2.

Col regolamento (CEE) 5 giugno 1978, n. 1213 (GU L 150, pag. 5), la Commissione ha escluso pure Formosa dall'applicazione del provvedimento di salvaguardia. Tale regolamento è stato tuttavia quasi immediatamente abrogato dal regolamento (CEE) della Commissione 28 giugno 1978, n. 1449 (GU L 173, pag. 25). La Commissione sostiene di essere stata obbligata ad estendere di nuovo il provvedimento di salvaguardia a Formosa, in considerazione di un rilevante ed imprevisto aumento delle domande di titoli d'importazione per funghi in conserva da questo paese.

Nel 1979, titoli d'importazione venivano rilasciati unicamente alla Repubblica popolare di Cina, che si era impegnata a limitare le proprie esportazioni nel mercato comune a 20 000 tonnellate, e, verso la fine dell'anno alla Corea del Sud, che aveva accettato di limitare le proprie esportazioni nella Comunità a 1 500 tonnellate. Formosa, che non aveva accettato una quota di 1 000 tonnellate, otteneva solo di poter importare nel mercato comune 400 tonnellate che si trovavano già nei depositi doganali tedeschi.

Pure nel 1980 i provvedimenti di salvaguardia sono rimasti applicabili a tutti i paesi terzi, esclusi la Repubblica popolare di Cina e la Corea del Sud, fino al 4 marzo 1980. Indi, col regolamento (CEE), di pari data, n. 547/80 (GU L 60, pag. 16), la Commissione ha soppresso i provvedimenti di salvaguardia ed autorizzato, per i paesi che nel 1977 e nel 1978 avevano esportato esigui quantitativi nella Comunità, il rilascio di titoli d'importazione fino a concorrenza del 10 % della cifra totale delle importazioni registrate nel 1977 e nel 1978. Tale regime non è stato tuttavia applicato a Formosa. Avendo poi Formosa accettato di limitare a 1 000 tonnellate le proprie forniture di conserve di funghi alla Comunità per il 1980, i titoli d'importazione sono stati finalmente rilasciati fino a concorrenza di tale quantitativo per prodotti originari di tale paese.

La legislazione comunitaria più recente ha quindi ridotto le importazioni di funghi in conserva da Taiwan da 14 727,2 tonnellate quali erano nel 1978 ad un quantitativo trascurabile (55,3 tonnellate) nel 1979 e a 1 000 tonnellate nel 1980.

La Faust, che nel 1978 aveva importato da Formosa 396 128 cartoni di funghi, riscuotendo una provvigione di DM 117 593, non ne importava nel 1979 alcun cartone; il numero di cartoni importati nel 1980 non è indicato, ma si può supporre che la stessa situazione si sia prodotta in tale anno.

Essa sostiene di aver subito un notevole danno (che precisa nelle sue conclusioni), di non essere in grado di ridurre tale danno con una partecipazione alle nuove correnti di scambi istituite con la Repubblica popolare di Cina, dato che questa effettuava le proprie operazioni commerciali esclusivamente tramite due o tre grandi importatori e rifiutando, d'altronde, per ragioni politiche, di allacciare relazioni commerciali con ditte che

si occupano pure della distribuzione dei prodotti di Formosa.

La Faust ha sostenuto che le perdite da essa subite nel 1979 e nel 1980 sono la conseguenza della normativa comunitaria in materia d'importazione dei funghi, quale risulta dal regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1976, n. 3096, dal regolamento (CEE) della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102 e dal regolamento (CEE) della Commissione 28 giugno 1978, n. 1449.

Dato che i suddetti regolamenti sono, a suo avviso, illegittimi, essa ne ha desunto di poter con ragione agire per ottenere il risarcimento dei danni dalla Comunità, ai sensi dell'art. 215 2° comma, del Trattato CEE, il che essa ha fatto con atto depositato nella cancelleria della Corte il 10 marzo 1981.

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 Faust di produrre taluni telex di cui questa aveva parlato nella replica.

Con ordinanza 26 ottobre 1981, la Corte, a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, ha deciso di rinviare la causa dinanzi alla Prima Sezione.

## II — Le conclusioni delle parti

La *Faust* conclude che la Corte voglia:

— condannare la convenuta a pagare alla ricorrente 114 930 dollari USA, più gli interessi del 4 % dalla notifica del ricorso;

— condannare la convenuta alle spese.

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare la ricorrente alle spese.

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

La *Faust* assume, al fine di quantificare i danni di cui chiede il risarcimento, che, se l'andamento delle importazioni fosse proseguito normalmente, ed in particolare se fosse stato mantenuto il sistema di riferimenti, essa avrebbe potuto aspettarsi che la propria quota delle importazioni da Formosa di conserve di funghi raggiungesse il 19,12 %. Ciò avrebbe rappresentato, per ciascuna delle due annate 1979 e 1980, 292 380 cartoni pari a 2 600 tonnellate, su cui essa avrebbe riscosso ogni anno una provvigione di 57 465 dollari americani, ossia un totale di 114 930 dollari.

Dopo aver fornito questa precisazione, la Faust illustra le ragioni per le quali essa ritiene che la nuova normativa relativa al rilascio di titoli d'importazione è illegittima. Essa osserva che col regolamento n. 3096/76, la Commissione ha abbandonato il vecchio sistema di riferimenti applicato sino ad allora senza eccezione, basato sull'art. 3 del regolamento (CEE) n. 2107/74. L'abbandono del sistema di riferimenti viola il principio di parità ed il divieto di discrimazioni in quanto principi giuridici del diritto comunitario. Il settore disciplinato dal divieto di discriminazioni derivante dal principio generale di parità si estende pure ai diversi settori industriali o commerciali, quindi anche alla ricorrente in quanto agenzia d'importazione.

Non sussistevano, secondo la Faust, ragioni obiettivamente valide per abbandonare il summenzionato sistema di riferimento, il quale s'ispirava al principio

della parità di trattamento. Dopo che una parte rilevante delle importazioni globali di funghi veniva attribuita alla Repubblica popolare di Cina negli anni 1974, 1975 e 1976, vigeva, pure per il futuro, un riferimento adeguato per far partecipare in maniera ragionevole ed equa tutti i paesi tradizionalmente esportatori alle rimanenti importazioni nella Comunità economica europea. Cionondimeno, invece di effettuare una riduzione proporzionale delle importazioni dai diversi paesi terzi, la Commissione ha del tutto escluso Formosa dal rilascio di titoli d'esportazione. Il motivo dominante di questa nuova disciplina, che favorirebbe le importazioni dalla Repubblica popolare di Cina, sarebbe stato quello di allacciare relazioni commerciali più importanti con tale paese. La Faust ritiene cionondimeno che un motivo del genere non possa giustificare una disciplina incompatibile con norme du rango superiore del diritto comunitario, come il divieto di discriminazioni. Essa soggiunge che l'annullamento del regolamento n. 3096/76 implica necessariamente l'annullamento di tutti i successivi provvedimenti che si riferiscono a tale regolamento.

La Faust osserva poi che il regolamento 5 giugno 1978, n. 1213, con cui la Commissione aveva attestato che Formosa era essa pure in grado di garantire che le proprie esportazioni nella Comunità non avrebbero superato i quantitativi accettati dalla Commissione, è stato abrogato, pochissimo tempo dopo, dal regolamento 28 giugno 1978, n. 1449. La brevità del lasso di tempo intercorso fra i due regolamenti evidenzia, essa sola, che la Commissione non ha agito in base ad un'analisi approfondita della situazione, ma che esclusivamente aspetti politici erano all'origine della decisione che impediva di nuovo qualsiasi importazione da Formosa.

La Faust sottolinea inoltre che nel 1979 la Repubblica popolare i Cina è apparsa come l'unico fornitore di conserve di funghi, e che nel 1980, su un totale di 29 000 tonnellate di funghi da importare nella Comunità, 1 000 tonnellate soltanto venivano attribuite a Formosa cioè circa il 3 % del totale, mentre negli anni 1975-1978 le esportazioni da Taiwan avevano raggiunto una media di quasi 13 000 tonnellate all'anno. Stando così le cose, i quantitativi attribuiti a Formosa nel 1979 e nel 1980 si traducono, in maniera estremamente chiara, in una discriminazione degli ambienti commerciali comunitari che si occupano della distribuzione di conserve di funghi taiwanesi.

Pur ammettendo che il diritto comunitario non tutela necessariamente qualsiasi relazione commerciale, qualsiasi «know-how» o in generale qualsiasi avviamento commerciale di un'impresa, la Faust ritiene cionondimeno che essa tuteli gli attivi di un'impresa organizzata che si sono materialmente consolidati nel corso degli anni. Fra questi attivi, vanno pure annoverate relazioni commerciali istituite da lunga data, come quelle allacciate dalla Faust con Formosa.

La Faust sostiene infine che la Commissione ha pure violato il principio di proporzionalità, dato che essa avrebbe potuto evitare perturbazioni del mercato con la semplice applicazione di restrizioni quantitative calcolate in base al sistema di riferimenti posto in atto col regolamento n. 2107/74, e la tutela del legittimo affidamento, in quanto l'ingiustificato abbandono del sistema di riferimenti era del tutto imprevedibile per la ricorrente.

La *Commissione delle Comunità europee* asserisce di aver tentato, come dimostra chiaramente l'andamento del diritto comunitario negli anni fra il 1974 e il 1980, di far fronte, grazie ai poteri delegatile dal Consiglio, al problema posto dalla pressione esercitata sul mercato da importazioni sempre variabili e di eliminare le perturbazioni generate da questo fenomeno. Se la conseguenza è stata uno sviamento della corrente di scambi a favore della Repubblica popolare di Cina, ciò è dovuto, in parte, alla decisione di questa di consentire in una fase precoce di adottare i provvedimenti necessari di limitazione volontaria e, d'altra parte, alla presa in considerazione del nuovo orientamento della politica commerciale del Consiglio nei confronti della Repubblica popolare di Cina.

Secondo la Commissione, la pretesa della ricorrente è infondata, in mancanza di violazione di una norma superiore di diritto. Le norme di diritto atte ad essere prese in considerazione, nel caso di specie, sono taluni principi di dirittio internazionale e taluni principi generali contenuti nel diritto comunitario.

Quanto ai principi di diritto internazionale non si vede quale norma di tale diritto abbia potuto essere violata; non sono esistiti fra la Comunità e Formosa rapporti convenzionali; Formosa non fa parte del GATT e non può quindi invocare nessuna disposizione di tale accordo; il diritto internazionale non contempla infine alcun divieto generale di discriminazione nei rapporti fra i propri soggetti. Resta ancora da aggiungere che nessuno di tali principi del diritto internazionale può attribuire ai singoli diritti che questi possono far valere avanti i giudici nazionali o alla giurisdizione comunitaria.

I provvedimenti di salvaguardia adottati dalla Commissione non violano nemmeno norme superiori di diritto comunitario. I regolamenti del Consiglio, che costituiscono il fondamento giuridico di detti provvedimenti, ne autorizzano espressamente un'applicazione selettiva, purché siano salvaguardati gli impegni internazionali assunti dalla Comunità. Inoltre, il Trattato CEE non contiene un «principio generale che imponga alla Comunità, nei suoi rapporti esterni, di consentire, sotto tutti gli aspetti, un trattamento pari ai paesi terzi».

Dal penultimo considerando del summenzionato regolamento base n. 516/77, risulta che «l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli deve tener conto, parallelamente e in modo adeguato, degli obiettivi di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato». La necessità di tener conto della politica commerciale di cui si parla nell'art. 110 viene d'altronde confermata, in maniera implicita, dall'art. 39, n. 2, secondo il quale «negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia», di guisa che la politica agricola comune non può essere considerata indipendentemente dalla politica del commercio estero. La ricorrente può certamente ritenere che il miglior sistema di riferimenti è quello che altera il meno possibile la concorrenza, ma non va dimenticato che il Trattato lascia alle istituzioni il margine loro necessario per adeguare le decisioni di politica commerciale agricola alle circostanze e alle evoluzioni di politica generale. Se le istituzioni comunitarie fruiscono di un ampio potere discrezionale nelle decisioni di politica economica ch'esse devono adottare, tanto più dovrebbero disporre di un siffatto potere nel settore del commercio estero, il cui sviluppo non dipende unilateralmente dagli organi comunitari.

Adottando provvedimenti di salvaguardia, che non riguardano soltanto Formosa, la Commissione non ha violato né un divieto di discriminazione di diritto comunitario che si basa sul principio di parità, né il principio del legittimo affidamento, né il principio di proporzionalità.

Un trattamento discriminatorio della ricorrente che incida sulla sua libertà di manovra nelle sue operazioni commerciali coi paesi terzi non può rilevarsi nella fattispecie. Gli inconvenienti subiti dalla ricorrente non risultano da un provvedimento arbitrario adottato dalla Commissione, ma sono una conseguenza inevitabile, fra altri fattori, di un nuovo orientamento da parte del Consiglio della politica commerciale della Comunità nei confronti della Repubblica popolare di Cina o di Formosa.

Il principio della tutela del legittimo affidamento non è nemmeno violato. I provvedimenti di salvaguardia di cui è causa non compromettono né l'esecuzione di contratti già stipulati né tantomeno sono in contraddizione con un atteggiamento della Commissione tale da indurre la ricorrente a desumerne quella che sarà la futura politica della Comunità in materia di commercio estero. Al contrario, la ricorrente, in quanto agente d'importazione cauto ed avveduto non avrebbe dovuto ignorare l'evoluzione della politica comunitaria i cui sintomi erano percettibili già da un certo tempo. Qualsiasi agente economico che opera sul mercato deve costantemente aspettarsi repentine ripercussioni delle decisioni di politica commerciale adottate dalla Comunità. Gli operatori economici non possono in linea di principio far affidamento sul mantenimento degli sbocchi commerciali loro offerti dalla loro partecipazione al commercio con l'estero. Le istituzioni comunitarie non hanno un dover d'ufficio di garantire tale mantenimento.

Per le stesse ragioni, non si vede nemmeno come sarebbe possibile concludere per una violazione del principio di proporzionalità. Qualsiasi modifica della politica comunitaria in materia di commercio estero avrebbe inevitabilmente ripercussioni sulle prospettive commerciali degli operatori economici interessati alla branca considerata.

In conclusione, la Commissione ritiene che il suo comportamento non sia stato illecito e che sia quindi inutile accertare se un comportamento del genere possa costituire una violazione adeguatamente patente di una norma di diritto comunitario. Comunque stiano le cose, in un settore in parte condizionato dalle relazioni estere ed eventualmente dal commercio estero, dovrebbe, meno che in qualsiasi altro settore, essere possibile accertare una violazione del genere, tenuto conto del margine di manovra particolarmente ampio delle istituzioni comunitarie.

Per quanto riguarda infine la questione del se la ricorrente abbia subito un danno, nel senso giuridico del termine, la Commissione osserva:

— che qualsiasi attentato a vecchie relazioni commerciali di un operatore con un paese terzo non giustifica necessariamente il diritto al risarcimento del pregiudizio subito;

— che, anche ammettendo che esista un obbligo di proteggere gli importatori all'atto dell'adozione di un provvedimento di salvaguardia, quest'effetto appare per lo meno affievolito quando trattasi di persone, come gli agenti di importazione, interessati soltanto in maniera indiretta al commercio di cui trattasi;

— che l'entità del danno subito non può calcolarsi con riferimento alle provvigioni che l'interessato ha riscosso in passato, date le incertezze e le caratteristiche particolari che sono proprie del commercio estero.

Nella *replica*, la *Faust* contesta l'esattezza degli elementi cui la Commissione fa riferimento per giustificare i regolamenti impugnati.

Essa osserva, in primo luogo, che il prezzo medio franco consegna di tutti i quantitativi di conserve di funghi importati nel 1978 nella Repubblica federale di Germania (dove sono avviate il 95 % delle importazioni di tale prodotto nella Comunità), era superiore del 14,4 % al prezzo di vendita dei produttori comunitari.

Essa sottolinea poi che la Commissione non può asserire che Formosa non era atta a garantire la limitazione delle proprie esportazioni nella Comunità. In realtà, la Commissione non ha mai offerto a Formosa alcuna possibilità di pervenire ad un accordo di autolimitazione su basi abbastanza accettabili.

Per quanto riguarda l'aumento delle domande di titoli di importazione che avrebbe indotto la Commissione a rimettere in vigore, il 28 giugno 1978, il provvedimento di salvaguardia già adottato nei confronti di Formosa, la Faust sottolinea che sotto l'impero del sistema di rilascio di titoli vigente nel 1978, i quantitativi risultanti dai titoli rilasciati per un certo paese terzo non davano la certezza che tali quantitativi sarebbero stati effettivamente importati da tale paese, potendo in seguito cambiare il paese d'acquisto.

Essa ricorda infine che la Commissione ha fatto ricorso alle clausole di salvaguardia nel maggio 1978, dopo aver promesso alla Corea del Sud titoli d'importazione per quantitativi che superavano del 350 % le importazioni da tale paese nei tre anni precedenti e dopo aver autorizzato la Repubblica popolare di Cina a rilasciare un quantitativo che era superiore del 20 % a quello del 1977. Orbene, le importazioni da Formosa costituivano solo una piccola parte (non più del 13 % circa) del totale delle importazioni nel 1978.

In base a queste considerazioni, la Faust sostiene che lo scopo della politica della Commissione non era manifestamente d'eliminare perturbazioni del mercato, bensì di fare in guisa che la Repubblica popolare di Cina divenisse il fornitore quasi esclusivo di conserve di funghi del mercato comune. Questo fatto diventa chiaro alla luce del trattamento molto agevolato che la Commissione ha riservato nel 1979 alla Repubblica popolare di Cina. Infatti, benché l'accordo d'autolimitazione stipulato fra la Comunità e la Cina avesse ad oggetto un quantitativo di 20 000 tonnellate, la Commissione consentiva nel corso del 1979, importazione di funghi cinesi nella Comunità per un totale di circa 29 600 tonnellate.

Secondo la Faust, la Commissione ha quindi scientemente sviato dal suo fine un mezzo di politica d'organizzazione del mercato che si era essa stessa dato combinando un sistema di riferimenti e accordi di limitazione volontari ed ha praticato, sotto il pretesto di provvedimenti d'organizzazione del mercato, una politica di commercio estero. Dal suo comportamento appare chiaramente ch'essa non si è servita dal proprio potere discrezionale in maniera incensurabile. Da questo punto di vista del pari, i provvedimenti da essa adottati, a quanto sembra, per eliminare asserite perturbazioni del mercato, sono quindi illegittimi.

Nella *controreplica*, la *Commissione* mira a dimostrare che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, il provvedimento di salvaguardia del 25 maggio 1978 è stato adottato in base ad una cor-

retta valutazione dei dati in possesso della competente autorità.

Gli elementi da prendere in considerazione al fine di valutare la necessità di un provvedimento di salvaguardia sono

— il volume delle importazioni realizzate o prevedibili;

— le disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità:

— l'andamento dei prezzi di mercato dei prodotti comunitari;

— i prezzi dei prodotti provenienti dai paesi terzi.

Per quanto riguarda il volume delle importazioni, la Commissione, prevedeva, in base alle richieste di titoli d'importazione presentate il 23 maggio 1978, che le importazioni di funghi dai paesi terzi avrebbero raggiunto, alla fine del mese di luglio, le 40 941 tonnellate, cioè un quantitativo ampiamente superiore al totale dell'anno precedente. Le statistiche ufficiali compilate dopo la fine del 1978, che danno una cifra di 45 951, provano che la stima della Commissione era corretta. Non c'è d'altronde dubbio che se non fossero stati adottati provvedimenti di salvaguardia questa stessa cifra sarebbe stata ampiamente superata.

Questa constatazione non può per niente essere modificata dal fatto che nel corso del 1978, rispetto a tutte le importazioni complessive considerate, sono emerse esigue differenze fra le cifre relative ai titoli d'importazione rilasciati e le cifre relative ai quantitativi effettivamente importati.

Quanto allo stato delle scorte, la Commissione osserva che non vi è lite in proposito con la ricorrente.

Il caso è diverso per quanto riguarda l'andamento dei prezzi di mercato dei prodotti comunitari.

Nel secondo considerando del regolamento n. 1102/78, che stabilisce le misure di salvaguardia, la Commissione ha infatti ritenuto che «i prezzi d'offerta per gran parte dei prodotti dei paesi terzi risultano del 20—30 % inferiori al prezzo di costo dell'industria comunitaria per le conserve di funghi».

Le statistiche ufficiali dell'Ufficio federale tedesco della statistica, prodotte dalla ricorrente, mostrano invece, per il 1978, un prezzo di vendita medio di DM 3,916/kg per tutti i quantitativi importati nella Germania dai paesi terzi, ed un prezzo di vendita medio di DM 3,423/kg per i quantitativi provenienti da altri Stati membri.

A tali cifre la Commissione oppone:

— che i prezzi rilevati nel 1978 sono il risultato della pressione massiccia e costante che le merci prodotte nella Comunità hanno subito a partire dal 1977 a seguito dell'aumento delle importazioni dai paezi terzi;

— che il costo di produzione dei funghi francesi, calcolato dalla Commissione in base ai dati in suo possesso, era di circa 1,90-2 DM/½ kg, merce di prima scelta, mentre il prezzo d'offerta dei funghi extracomunitari era di DM 1,40-1,60 la scatola di ½ kg, merce di prima scelta;

— che le statistiche annuali prendono in considerazione tutti i prodotti durante l'intero anno, mentre la Commissione si è basata unicamente sul prezzo di una parte significativa dei

prodotti in un determinato momento (fine maggio 1978);

— che le statistiche annuali tengono conto dei dazi doganali (23 %), mentre la Commissione si basa sui prezzi d'offerta dei paesi terzi, esclusi i dazi doganali;

— che i prezzi di vendita possono a volte essere inferiori al costo di produzione, ad esempio, in casi come quello di specie, in cui la produzione comunitaria doveva far fronte ad offerte a buon prezzo di grandi quantitativi di funghi originari di paesi terzi.

La Commissione contesta infine due argomenti presentati in subordine dalla ricorrente.

Per quanto riguarda l'argomento secondo il quale sui dati relativi al mercato di cui trattasi non può farsi affidamento a causa del sistema di rilascio dei titoli vigente nel 1978, la Commissione ritiene determinante considerare che, anche se le incertezze relative al volume delle importazioni potevano essere sollevate a tutto vantaggio della ricorrente, ciò non modifica i fatti in maniera tale che si possa addebitare alla Commissione di avere adottata una decisione non imposta dalla situazione del mercato.

Quanto all'argomento relativo alla differenza dei trattamenti che sarebbero stati riservati alla Repubblica popolare di Cina, da una parte, e a Formosa, dall'altra, la Commissione ritiene di non essere affatto tenuta ad offrire a ciascun paese terzo, nell'ambito dei negoziati in materia d'autolimitazione, una quota calcolata con riferimento alle importazioni effettuate da tale paese negli anni precedenti. Per contro, essa è vincolata al rispetto degli impegni internazionali assunti dal Consiglio. In proposito, essa menziona l'accordo commerciale stipulato il 3 aprile 1978 fra la Comunità e la Repubblica popolare di Cina secondo cui le parti contraenti si sono impegnate a fare del loro meglio «per favorire l'armoniosa espansione dei loro reciproci scambi commerciali».

La Commissione ammette che le importazioni dalla Repubblica popolare di Cina nel 1979, hanno superato di 7 000 tonnellate il «plafond» di 22 500 tonnellate fissate per il suddetto paese. Ciò è tuttavia dovuto unicamente al fatto che al momento dell'adozione dei nuovi provvedimenti di salvaguardia, il 20 luglio 1979, 7 000 tonnellate in più dei quantitativi previsti avevano già lasciato la Repubblica popolare di Cina in quanto merce in corso di trasporto marittimo e che non si poteva quindi non prenderle in considerazione.

## IV — La fase orale del procedimento

La Faust, con l'avvocato D. Mankowski, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Hilf, membro del suo Servizio giuridico, in qualità d'agente, hanno svolto difese orali all'udienza del 14 gennaio 1982.

Le parti hanno, fra l'altro, manifestato opinioni divergenti sulla questione se nel 1978 si siano svolti negoziati fra la Comunità e Formosa per un accordo d'autolimitazione.

La Commissione ha, inoltre, sollevato alcuni dubbi sulla ricevibilità del ricorso, in quanto non è certo che la Faust non potesse prima rivolgersi ad un giudice nazionale.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 27 maggio 1982.

## In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 10 marzo 1981, la società Offene Handelsgesellschaft in Firma Werner Faust (in prosieguo: «Faust»), con sede in Amburgo, ha proposto, in forza dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE, un ricorso diretto ad ottenere dalla Comunità economica europea la riparazione del danno ch'essa asserisce di aver subito a causa vuoi dell'adozione, vuoi dell'abolizione di provvedimenti di salvaguardia relativi all'importazione nella Comunità, da paesi terzi, di conserve di funghi.

2 La Faust è un'impresa con sede nella Repubblica federale di Germania, la cui attività consisteva, in larga misura, nell'importare per conto altrui conserve di funghi da Formosa.

3 Le importazioni nella Comunità di conserve di funghi da paesi terzi sono state assoggettate per la prima volta a provvedimenti di salvaguardia a partire dal 26 agosto 1974, col regolamento della Commissione 8 agosto 1974, n. 2107 (GU L 218, pag. 54), che ha subordinato qualsiasi importazione alla presentazione di una licenza d'importazione rilasciata a ciascun richiedente per un quantitativo calcolato con riferimento ai quantitativi importatti in un periodo precedente. Formosa, che nel 1973 aveva avviato nella Comunità 25 544,6 tonnellate di conserve di funghi, ha potuto ancora esportarvi, secondo il sistema dei quantitativi di riferimento, 15 808,5 tonnellate nel 1974, 18 174 tonnellate nel 1975 e 7 830,8 tonnellate nel 1976.

4 I provvedimenti di salvaguardia venivano abrogati, a partire dal 1° gennaio 1977, col regolamento della Commissione 17 dicembre 1976, n. 3096 (GU L 348, pag. 26). In seguito a questa abolizione, Formosa poteva esportare nella Comunità, nel 1977, 10 353,9 tonnellate di conserve di funghi.

5 Il 25 maggio 1978, la Commissione adottava col regolamento n. 1102/78 (GU L 139, pag. 26), in base all'autorizzazione conferitale dal regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 1), nuovi provvedimenti di salvaguardia, consistenti nell'abolizione con effetto immediato del rilascio di licenze d'importazione per le conserve di

funghi. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1102/78 disponeva che il divieto di importare non si applicava alle «conserve di funghi originarie dei paesi terzi che la Commissione accetta come in grado di garantire che le rispettive esportazioni verso la Comunità non eccedono un determinato quantitativo accettato dalla Commissione». Il regolamento della Commissione 5 giugno 1978, n. 1213, (GU L 150, pag. 5), con cui questa riconosceva che Formosa soddisfaceva alla summenzionata condizione, veniva abrogato quasi immediatamente col regolamento della Commissione 28 giugno 1978, n. 1449 (GU L 173, pag. 25). Nel corso del 1978, Formosa ha potuto esportare nella Comunità 14 727,2 tonnellate di conserve di funghi.

6 Nel 1979, in mancanza di un accordo d'autolimitazione fra la Comunità e Formosa, le importazioni di funghi da tale paese venivano molto ridotte (55,3 tonnellate), dato che i provvedimenti di salvaguardia continuavano ad applicarsi ai paesi terzi e che non erano disposti a limitare volontariamente le loro esportazioni nella Comunità. Nel 1980, dopo aver costatato che la Commissione non intendeva consentire di importare nella Comunità più di 1 000 tonnellate di conserve di funghi, Formosa ha accettato di limitare a tale cifra le proprie esportazioni nella Comunità.

7 La Faust sostiene che, se l'andamento delle correnti commerciali fosse continuato normalmente, ed in particolare se il sistema dei quantitativi di riferimento fosse stato mantenuto, essa avrebbe potuto aspettarsi che la propria quota di mercato raggiungesse il 19,12 % delle importazioni di conserve di funghi da Formosa e che, di conseguenza, la riduzione draconiana di tali importazioni le ha fatto perdere negli anni 1979-1980, provvigioni prevedibili per un totale di 114 930 dollari USA. Essa fa presente che tale pregiudizio le è stato provocato dai summenzionati regolamenti della Commissione nn. 3096/76, 1102/78 e 1449/78, che detti regolamenti sono illegittimi alla luce del diritto comunitario e che, di conseguenza, la Comunità è responsabile, in forza dell'art. 215, 2° comma, del Trattato CEE.

8 La Faust contesta anzitutto la validità del regolamento n. 3096/76, sostenendo che l'abbandono del sistema di riferimento è in contrasto col principio d'uguaglianza e col divieto di discriminazione i quali, a suo parere, vanno applicati pure nelle relazioni esterne della Comunità e vincolano quindi questa a consentire, sotto tutti gli aspetti, un trattamento pari ai paesi terzi. Secondo la Faust, l'invalidità del regolamento n. 3096/76 comporta l'invalidità dei regolamenti successivi che lo presuppongono.

9 La Commissione ribatte con ragione che i provvedimenti da essa adottati non violano norme superiori di diritto comunitario. Infatti, i regolamenti del Consiglio in forza dei quali detti provvedimenti venivano adottati ne autorizzavano espressamente l'applicazione selettiva a favore o a detrimento di taluni paesi terzi, lasciando quindi alla Commissione un ampio potere discrezionale. D'altronde, va sottolineato che la Faust non ha addotto alcuna prova del fatto che emanando il regolamento n. 3096/76 relativo all'abolizione dei provvedimenti di salvaguardia adottati col regolamento n. 2107/74, la Commissione abbia superato, in maniera patente e grave, i limiti del potere di valutazione dei dati economici che le spetta in questo settore.

10 La Faust contesta poi la validità del regolamento n. 1102/78 che ha posto in atto provvedimenti di salvaguardia a partire dal 25 maggio 1978, ed il regolamento n. 1449/78, che ha reistituito tali provvedimenti nei confronti di Formosa tre settimane soltanto dopo che la Commissione ha ammesso, col regolamento n. 1213/78, che Formosa poteva essere esclusa dalla loro applicazione in forza dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1102/78.

11 È opportuno osservare anzitutto, per quanto riguarda il regolamento n. 1449/78, che gli effetti di ta le regolamento sono limitati al 1978, giacché esso abroga il regolamento n. 1213/78 che era stato adottato in base ad un impegno assunto da Formosa di non effettuare più vendite nel 1978 e che si riferiva quindi al solo 1978. Dato che la Faust chiede unicamente il risarcimento dei danni ch'essa asserisce di aver subito nel 1979 e nel 1980, la valutazione della validità di tale regolamento appare quindi superflua.

12 Stando così le cose, resta solo da esaminare il regolamento n. 1102/78, di cui la Faust contesta la validità, in primo luogo, in quanto i dati in possesso della Commissione alla fine del maggio 1978 non legittimavano l'adozione di provvedimenti di salvaguardia.

13 Onde contestare l'esattezza delle ragioni invocate dalla Commissione nella motivazione di tale regolamento, la Faust fa presente, in particolare che:

— le domande di licenze d'importazione che riguardavano, il 23 maggio 1978, un quantitativo di 40 914 tonnellate, non potevano fornire indicazioni attendibili sul quantitativo che sarebbe stato effettivamente importato, e la Commissione non poteva quindi basarsi su tali domande per concludere che le importazioni del 1978 sarebbero state ampiamente superiori a quelle del 1977, che erano state di 32 900 tonnellate;

— i prezzi d'offerta delle conserve di funghi dei paesi terzi non erano inferiori ai costi di produzione dell'industria comunitaria;

— le scorte di conserve di funghi prodotte nella Comunità non erano nel 1978 ampiamente superiori a quelle accertate nel 1977.

14 Quanto al primo argomento, è opportuno sottolineare che le domande di licenze d'importazione, benché non permettessero di prevedere con precisione i quantitativi che sarebbero stati effettivamente importati, dato che alcune licenze potevano in seguito non essere utilizzate, indicavano tuttavia una netta tendenza all'aumento delle importazioni, atta a perturbare il mercato.

15 Per quanto riguarda il livello dei prezzi, occorre prendere in considerazione il fatto che la Commissione ha paragonato i prezzi d'offerta alla frontiera dei prodotti dei paesi terzi coi costi di produzione francesi (dato che la Francia è il maggior produttore comunitario di conserve di funghi), mentre la Faust paragona i prezzi di vendita (dazi inclusi) dei prodotti dei paesi terzi coi prezzi di vendita dei prodotti comunitari. Il metodo seguito dalla Commissione appare legittimo, fra l'altro, in quanto il paragone fra i prezzi di vendita, qual è effettuato dalla Faust, non tiene conto del calo che i prezzi di vendita dei prodotti comunitari subiscono necessariamente in seguito ad una massiccia e prolungata pressione d'importazioni meno care. Il prezzo poco elevato di un prodotto comunitario può infatti indicare la presenza di una perturbazione del mercato e non l'inesistenza di perturbazioni. Occorre inoltre sottolineare che i dati statistici esposti dalla Faust riguardano l'intero anno, mentre la Commissione era tenuta a prendere in considerazione la situazione del mercato alla data in cui ha progettato l'adozione di provvedimenti di salvaguardia ed in tale data i prezzi di vendita dei prodotti dei paesi terzi erano inferiori ai prezzi di vendita dei prodotti comunitari.

16 Per quanto riguarda le scorte, l'assunto della Commissione, secondo cui alla fine del mese di maggio il livello delle scorte di conserve di funghi prodotte nella Comunità era del 40-50 % superiore al livello del 1977 non è stato contestato dalla Faust in maniera convincente e va quindi considerato esatto.

17 Alla luce delle considerazioni che precedono, va constatato che non sussistono motivi per affermare che i dati di cui la Commissione disponeva nel maggio del 1978 non giustificavano l'adozione di misure di salvaguardia.

18 La Faust ha tuttavia sostenuto che, anche se i provvedimenti di salvaguardia adottati col regolamento n. 1102/78 erano legittimi, il regolamento è cionondimento viziato di nullità per sviamento di potere, nonché per violazione dei principi di proporzionalità, del divieto di discriminazione e del rispetto del legittimo affidamento.

19 In primo luogo, secondo la Faust, la Commissione ha commesso uno sviamento di potere in quanto ha predisposto ed applicato i provvedimenti di salvaguardia nell'intento non soltanto di evitare una perturbazione del mercato, ma pure di favorire in maniera accentuata lo sviluppo degli scambi commerciali con taluni paesi terzi, in particolare con la Repubblica popolare di Cina, con la quale il 3 aprile 1978 era stato stipulato dalla Comunità un accordo commerciale. Orbene, secondo l'art. 40, n. 3, del Trattato, un'organizzazione comune dei mercati deve «limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39», fra i quali non figurano obiettivi che rientrano nella politica del commercio estero.

20 L'art. 39, n. 2, lett. c), del Trattato, il quale precisa che «negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia»; il penultimo considerando del regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516/77, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, secondo il quale «l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli deve tener conto, parallelamente ed in modo adeguato, degli obiettivi di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato»; l'art. 3 del regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 521, che definisce le modalità d'applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 28), secondo il quale i provvedimenti di salva-

guardia vanno applicati «nel rispetto degli obblighi risultanti da accordi che vincolano la Comunità sul piano internazionale», contraddicono cionondimeno la tesi della ricorrente.

21 Per quanto riguarda la censura relativa alla violazione del principio di proporzionalità, la Faust fa presente che la Commissione avrebbe potuto raggiungere lo scopo perseguito, cioè evitare perturbazioni del mercato, semplicemente mediante restrizioni quantitative, mantenendo in vigore il sistema di riferimento senza alcun limite, e che non vi era motivo per abbandonare tale sistema ed escludere, arbitrariamente ed in maniera generale, dalle quote d'importazione, correnti commerciali in via di sviluppo.

22 Va precisato, in proposito, che la Commissione non avrebbe potuto in ogni caso, «mantenere in vigore» il sistema dei riferimenti, dato che il regolamento n. 3096/76, con effetto dal 1° gennaio 1977, aveva soppresso i provvedimenti di salvaguardia nell'ambito dei quali tale sistema veniva applicato. La censura della ricorrente va quindi intesa nel senso che la Commissione avrebbe dovuto perseguire i propri obiettivi con mezzi proporzionati, ad esempio accompagnando i nuovi provvedimenti di salvaguardia adottati nel 1978 con un sistema di riferimenti alle importazioni effetuate negli anni precedenti da ciascuno dei paesi terzi interessati.

23 Tenuto conto del fatto che la Commissione ha cercato, coi provvedimenti impugnati, di raggiungere due obiettivi entrambi legittimi, cioè la stabilizzazione del mercato e la messa in atto della politica comunitaria in fatto di commercio estero, i provvedimenti adottati non possono considerarsi sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti. È infatti inevitabile che la modifica della politica comunitaria in fatto di commercio estero abbia ripercussioni sulle prospettive commerciali degli operatori del ramo considerato.

24 Quanto alla censura di discriminazione, occorre precisare che la legittimità del sistema dell'autolimitazione contemplato dal regolamento n. 1102/78 non è in discussione. La Faust, contesta, in realtà, la maniera in cui la Commissione ha applicato tale sistema, in particolare il fatto che la Commissione abbia arbitrariamente fissato la quota d'importazione attribuita a ciascuno paese terzo nell'ambito dell'autolimitazione, senza alcun riferimento alle importazioni da tale paese effettuate negli anni precedenti. La valutazione della validità del regolamento n. 1102/78 alla luce del principio del divieto di

discriminazione dipende quindi dall'applicazione che la Commissione ha fatto di tale regolamento nel 1978, nel 1979 e nel 1980. Ai fini della presente causa, una valutazione del genere sarà tuttavia necessaria solo per gli anni 1979 e 1980, giacché nel ricorso proposto dalla Faust non si fa menzione del pregiudizio subito da questa ditta nel 1978.

25 Benché Formosa sia stata evidentemente trattata dalla Commissione in modo meno favorevole di taluni paesi terzi, è opportuno ricordare che non esiste nel Trattato un principio generale che imponga alla Comunità, nelle relazioni esterne, di consentire sotto tutti gli aspetti un trattamento uguale ai vari paesi terzi. Senza che sia necessario accertare in quale veste la Faust potrebbe invocare il divieto di discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità, che figura nell'art. 40 del Trattato, va osservato che, se una differenza di trattamento fra paesi terzi non è incompatibile col diritto comunitario, non si può nemmeno considerare incompatibile con tale diritto la differenza di trattamento fra operatori economici comunitari che sia solo una conseguenza automatica dei diversi trattamenti riservati ai paesi terzi coi quali tali operatori hanno stretto relazioni commerciali.

26 La ricorrente deduce da ultimo che il divieto quasi totale d'importazione da Formosa era incompatibile con il principio del legittimo affidamento il quale richiederebbe nel caso di specie che siano conservate le relazioni commerciali tradizionali.

27 Tale censura va del pari disattesa. Dato che le istituzioni comunitarie dispongono di un margine discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della loro politica, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da decisioni adottate da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale. Nel caso di specie, la violazione del principio del legittimo affidamento può tanto meno essere ammessa in quanto l'accordo commerciale stipulato il 3 aprile 1978 fra la Comunità e la Repubblica popolare di Cina e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'11 maggio successivo (GU L 123, pag. 2), era tale da avvertire gli operatori economici di un imminente nuovo orientamento della politica commerciale della Comunità e in quanto la man-

canza di qualsiasi obbligo della Comunità di offrire la parità di trattamento ai paesi terzi impediva a qualsiasi operatore avveduto di supporre che sarebbero state fatte salve le correnti di scambi in atto al momento dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia.

28 Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che la ricorrente non è stata in grado di provare che i regolamenti i quali, a suo parere, hanno provocato il danno di cui chiede il risarcimento siano illegittimi. Il ricorso va quindi respinto.

## Sulle spese

29 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese; la ricorrente è rimasta soccombente e va quindi condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Prima Sezione)

dichiara e statuisce:

**1° il ricorso è respinto;**

**2° la ricorrente è condannata alle spese.**

O'Keeffe Bosco Koopmans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 28 ottobre 1982.

Per il cancelliere
H. A. Rühl
amministratore principale

Il presidente della Prima Sezione
A. O'Keeffe