CONCLUSIONI DELL'AVOCATO GENERALE SIMONE ROZÈS DEL 24 NOVEMBRE 1983 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

Dovete pronunciarvi su una questione pregiudiziale sottopostavi dal Verwaltungsgericht di Francoforte e concernente la validità dell'art. 1 del regolamento della Commissione 29 dicembre 1980, n. 3429 [2], con il quale sono stati adottati provvedimenti di salvaguardia in fatto di importazione di conserve di funghi coltivati. Data l'originalità del sistema di salvaguardia che scaturisce da questa disposizione, mi pare utile chiarire anzitutto quali siano le norme che disciplinano la fattispecie, in secondo luogo le circostanze che hanno dato origine alla controversia di cui deve conoscere il giudice tedesco (le quali d'altra parte non presentano difficoltà), per esaminare, infine, i motivi d'invalidità invocati.

I — La normativa in questione

Pur se la disciplina di base nel settore di cui trattasi è a voi già nota, [3] mi pare tuttavia necessario ricordarne la struttura onde delineare esattamente le competenze rispettive del Consiglio e della Commissione in materia. Vedremo quindi, da una parte, i regolamenti di base e, dall'altra, il sistema adottato dalla Commissione.

1. I regolamenti di base

1.1. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli è disciplinata dal regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516 [4]. Ad essa sono sottoposte fra l'altro le conserve di funghi [5], prodotto la cui importazione è soggetta al sistema delle licenze d'importazione [6].

Il regolamento del Consiglio istituisce un sistema di prezzi e prelievi comuni, il cui scopo è la stabilizzazione del mercato comunitario: per le eventuali disfunzioni, «in circostanze eccezionali», di detto sistema è previsto che la Comunità possa «adottare rapidamente le misure che si rivelino necessarie» [7]. Questa riserva è chiarita dalle seguenti disposizioni:

a) L'art. 13, n. 2, stabilisce che «salvo disposizioni contrarie del presente regolamento o deroga decisa dal Consiglio, ... sono vietate negli scambi con i paesi terzi:

— la riscossione di qualunque tassa d'effetto equivalente a un dazio doganale,

— l'applicazione di qualunque restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente».

b) L'art. 14, n. 1, enuncia che «se, nella Comunità, il mercato di uno o più prodotti fra quelli cui si riferisce l'art. 1 subisce o rischia di subire, in conseguenza di importazioni o di esportazioni, gravi

1 — Traduzione dal francese.
2 — GU L 358 del 31. 12. 1980, pag. 66.
3 — Sentenza 15. 7. 1982, causa 245/81, EDEKA, Racc. pag. 2745.
4 — GU L 73, del 21. 3. 1977, pag. 1.
5 — Art. 1 e allegato IV: sottovoce 20.02 A.
6 — Art. 10, n. 1, e allegato IV summenzionato.
7 — Punto 12 del preambolo del regolamento n. 516/77.

perturbazioni tali da compromettere gli obbiettivi dell'art. 39 del trattato, negli scambi con i paesi terzi possono essere applicate misure adeguate finché le perturbazioni o i rischi della medesima non siano scomparsi». Spetta al Consiglio elaborare le modalità d'applicazione di questa norma, ma allorché «si verifica la situazione di cui al paragrafo 1» è la Commissione che «decide le misure necessarie» [1].

1.2. Le modalità d'applicazione sono state quindi definite dal regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 521 [2], che precisa le condizioni alle quali è subordinata l'adozione di provvedimenti di salvaguardia nonché la natura dei provvedimenti che possono essere presi in considerazione. Per i prodotti importati, soggetti al regime delle licenze d'importazione, l'art. 2 contempla due tipi di misure di salvaguardia possibili:

a) provvedimenti che riguardano la concessione delle licenze d'importazione:
   «— la cessazione totale o parziale del rilascio dei titoli, che comporta la non ricevibilità delle nuove domande,
   — il rigetto totale o parziale delle domande in istanza di rilascio dei titoli» [3];

b) provvedimenti che riguardano più specificamente i prezzi:
   «un sistema di prezzi minimi al di sotto dei quali le importazioni possono essere sottoposte alla clausola che abbiano luogo ad un prezzo almeno pari al prezzo fissato per il prodotto in questione» [4].

Dopo l'entrata in vigore del regolamento la Commissione si è avvalsa sistematicamente della clausola di salvaguardia contemplata dalla disciplina di base, adottando diversi regolamenti che limitano o sospendono il rilascio delle licenze d'importazione. Il regolamento n. 3429/80 segna invece una svolta notevole nella politica seguita dalla Commissione in questo settore.

2. Il sistema adottato dalla Commissione

Esso si impernia su due categorie di disposizioni:

a) l'art. 2 del regolamento n. 3429/80, che contempla:
   — la fissazione di una quota massima di importazioni per le quali si accolgono richieste di licenze d'importazione; questo contingente corrisponde al «26 % dei quantitativi per i quali nei primi undici mesi del 1980 sono stati rilasciati titoli d'importazione» [5],
   — la suddivisione delle quote così calcolate fra i principali paesi terzi fornitori [6];

b) l'art. 1, secondo il quale l'importazione nella Comunità delle conserve di funghi in eccedenza rispetto ai contingenti così determinati, è, durante il primo trimestre 1981, «soggetta ... alla riscossione di un importo supplementare di 175 ECU per 100 kg netti».

Ulteriori regolamenti della Commissione hanno prorogato questo sistema nel se-

1 — Art. 14, n. 2, del regolamento n. 516/77.
2 — GU L 73, del 21. 3. 1977, pag. 28.
3 — Art. 2, lett. a), del regolamento n. 521/77.
4 — Art. 2, lett. c), del regolamento n. 521/77.
5 — Art. 2, n. 1, del regolamento n. 3429/80.
6 — Art. 2, n. 2, del regolamento n. 3429/80.

condo e terzo trimestre 1981 [1]; lo stesso Consiglio è intervenuto col regolamento 30 giugno 1981, n. 1796 [2], entrato in vigore il 1° ottobre 1981 [3], per adottare un regime analogo, che portava tuttavia l'importo supplementare a 160 ECU.

È questo l'ambito normativo della presente controversia, della quale riassumerò adesso gli elementi di fatto.

II — Gli antefatti

Impresa specializzata nel commercio d'importazione, la ditta Wünsche vende, fra gli altri prodotti, conserve di funghi provenienti dai paesi terzi. Il 23 febbraio 1981, avendo esaurito i quantitativi che le spettavano in base ai provvedimenti di salvaguardia, essa chiedeva all'ufficio federale dell'alimentazione e della silvicoltura (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) di Francoforte il rilascio di una licenza d'importazione «senza la menzione di un importo supplementare di 175 ECU per 3 500 tonnellate di conserve di funghi provenienti dalla Repubblica popolare di Cina. Poiché l'amministrazione tedesca applicava invece l'importo supplementare, la Wünsche proponeva ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte. Dall'ordinanza di rinvio si desume che essa fa valere due principali motivi d'invalidità:

— da un lato, allorché la Commissione ha adottato il regolamento di cui trattasi, non sussistevano le condizioni prescritte dalla disciplina di base per adottare i provvedimenti di salvaguardia [4],

— dall'altro, indipendentemente dalla legittimità della valutazione, fatta dalla Commissione, delle condizioni del mercato al momento dei fatti, la Commissione non aveva facoltà, in forza dei regolamenti del Consiglio, di adottare un provvedimento di salvaguardia del tipo in esame.

III — I motivi d'invalidità

Per seguire una linea coerente, è opportuno esaminare in ordine diverso i due motivi d'invalidità testé indicati. Vediamo anzitutto se la Commissione avesse la necessaria competenza, in forza di una delega ammessa dai regolamenti del Consiglio, ad istituire il nuovo sistema di salvaguardia quale risulta dal regolamento controverso (1.): la soluzione di questo problema di diritto, relativo alla natura stessa del provvedimento di salvaguardia istituito, influisce sulla questione della competenza della Commissione. Esaminerò in secondo luogo una questione di fatto relativa alla necessità del provvedimento adottato, cercando di stabilire se i presupposti economici per l'adozione di provvedimenti di salvaguardia non siano stati valutati in modo manifestamente errato da parte della Commissione (2.).

1. Adottando il provvedimento di cui trattasi, la Commissione è andata oltre i limiti dalla delega conferitale dal Consiglio? (mancanza di autorizzazione).

La questione pregiudiziale del giudice tedesco riguarda solo l'invalidità dell'art. 1 del regolamento della Commissione. Tuttavia, come questa ha precisato in udienza, i due elementi di cui si com-

1 — Regolamento 27 marzo 1981, n. 796, GU L 82, del 28. 3. 1981, pag. 8, e regolamento 30 giugno 1981, n. 1755, GU L 175, del 1. 7. 1981, pag. 23.

2 — GU L 183, del 4. 7. 1981, pag. 1.

3 — Art. 7 del regolamento del Consiglio.

4 — Art. 14 del regolamento n. 516/77 e art. 1 del regolamento n. 521/77.

pone il sistema di salvaguardia costituiscono un tutto unico, cioè un sistema di quote trimestrali, il cui superamento implica la riscossione di un importo supplementare forfettario.

Quali sono gli elementi che possono viziare la competenza della Commissione? È prematuro, in questa fase delle mie conclusioni, stabilire se la Commissione abbia fatto una corretta applicazione delle condizioni poste dalla disciplina di base per l'adozione del provvedimento di salvaguardia. Voglio invece, in questa prima parte, analizzare la legittimità non già dell'esercizio, bensì dell'esistenza stessa della competenza della Commissione ad adottare un provvedimento di salvaguardia del tipo di quello ora in esame.

1.1. Accogliendo su questo punto l'argomentazione dell'attrice nella causa principale e della Commissione, si può in primo luogo ritenere che il *Consiglio abbia una competenza che esclude* qualsiasi intervento della Commissione, allorché esso adotta un *nuovo* provvedimento di salvaguardia; ma si può sostenere pure che la *Commissione gode di un certo potere d'adeguamento* nei confronti della disciplina di base.

1.1.1. *Secondo la Wünsche,* spetta esclusivamente al Consiglio stabilire la natura e il contenuto del provvedimento di salvaguardia da adottare, mentre la competenza della Commissione si limita alla facoltà di scegliere il provvedimento più idoneo fra quelli contemplati dal regolamento di base. A sostegno della sua tesi l'impresa deduce essenzialmente due categorie di mezzi:

— l'elenco dei potenziali provvedimenti di salvaguardia stabilito nella fattispecie dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77 del Consiglio, è tassativo, e la Corte lo ha dichiarato nelle cause Dürbeck [1] e Edeka [2];

— l'art. 13, n. 2, del regolamento n. 516/77 del Consiglio riserva a questo e ad esso solo la facoltà di derogare al divieto di riscuotere tasse d'effetto equivalente a un dazio doganale negli scambi con i paesi terzi: assimilando ad una siffatta tassa l'importo supplementare in questione, la Wünsche osserva che il regolamento n. 516/77 non contempla espressamente alcuna eccezione per le conserve di funghi e che l'unica deroga apportata per queste è precisamente quella risultante da un regolamento del Consiglio che riproduce in sostanza le disposizioni del regolamento della Commissione [3].

1.1.2. *Per la Commissione* l'elenco stabilito dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77 non è tassativo poiché la disciplina di base le conferisce un certo potere d'adeguamento al momento dell'adozione di idonei provvedimenti di salvaguardia:

— i regolamenti n. 516 e 521/77, come ha dichiarato la Corte nella causa Edeka, «dispongono che le misure di salvaguardia possono essere adottate solo nei limiti strettamente necessari» [4]; di conseguenza la Commissione è competente ad adottare provvedimenti di salvaguardia diversi da quelli espressamente contemplati dall'art. 2, n. 1, a condizione che detti provvedimenti siano meno re-

1 — Sentenza 5. 5. 1981, causa 112/80, Racc. pag. 1905.
2 — Causa 245/81, Racc. 1982, pag. 2745.
3 — Regolamento n. 1796/81, summenzionato.
4 — Sentenza 15. 7. 1982, punto 22 della motivazione, Racc. pag. 2757.

strittivi di questi [1]. Orbene, l'adozione di un importo compensativo è un provvedimento meno drastico della sospensione totale o parziale delle importazioni. Essa presenta infatti il doppio vantaggio di conservare le correnti di scambio tradizionali e di non compromettere l'esito dei negoziati intavolati con i paesi terzi per il rinnovo degli accordi di autolimitazione.

— Quanto all'art. 13, n. 2, del regolamento n. 516/77, esso non esclude la competenza della Commissione: questa disposizione si applica «salvo disposizioni contrarie del presente regolamento», il che secondo la Commissione costituisce un rinvio all'art. 14 che le attribuisce competenza ad adottare qualsiasi provvedimento necessario.

1.2. Con giurisprudenza costante, la Corte ha indubbiamente riconosciuto alla Commissione un potere discrezionale nell'esercizio delle competenze ad essa delegate dal Consiglio, allorché si tratta, come nella fattispecie, di provvedimenti urgenti fondati sulla valutazione di una situazione economica complessa [2]. Ciò non toglie, come ha sottolineato giustamente l'avvocato generale Mayras nelle conclusioni relative alla causa 23/75, che questo ampio potere discrezionale va esercitato «nell'ambito dei principi fissati dal Consiglio» e che in ogni caso non è consentito alla Commissione di «arrogarsi una competenza che il Consiglio non le ha espressamente delegato» [3]. Nella fattispecie mi pare che tanto l'art. 2, 1, del regolamento n. 521/77, quanto l'art. 13, n. 2, del regolamento n. 516/77 riservino esclusivamente al Consiglio la competenza ad adottare un nuovo provvedimento di salvaguardia.

1.2.1. I tipi di provvedimenti di salvaguardia che possono venir adottati si desumono dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77, il quale precisa i provvedimenti che la Commissione ha facoltà di adottare. È dunque a questo elenco di provvedimenti possibili che ci si deve riferire nella fattispecie: l'adozione di un importo supplementare in caso di superamento delle quote predeterminate non vi figura *come tale.* La Corte ha tuttavia riconosciuto alla Commissione un certo potere discrezionale:

— nella summenzionata sentenza *Dürbeck* essa ha ritenuto che la Commissione è competente a negoziare accordi di autolimitazione con determinati stati terzi; in quella causa, però, non si trattava di un *nuovo* provvedimento di salvaguardia, bensì di tutt'altra cosa, cioè di *far sì che non fossero adottati* nuovi provvedimenti di salvaguardia, conciliando l'interesse dei paesi esportatori e la necessità di stabilizzare il mercato comunitario in questione;

— al contrario, conformemente alle conclusioni dell'avvocato generale Roemer, nella sentenza International Fruit Company [4], la Corte ha sancito la legittimità di un *nuovo* provvedimento di salvaguardia adottato dalla Commissione richiamandosi da un

1 — Vedasi in particolare la sentenza 13. 5. 1971, International Fruit Company, cause riunite 41-44/70, punto 65 della motivazione, Racc. 1971, pag. 426; sentenza 5. 5. 1981, Dürbeck, causa 112/80, punto 39 della motivazione, Racc. 1981, pag. 1095, e Edeka summenzionata.

2 — Vedasi in particolare la sentenza 6. 5. 1982, Wünsche, causa 126/81, punto 11 della motivazione, Racc. pag. 1491 e più generalmente la sentenza 30. 10. 1975, Rey Soda, causa 23/75, punto 11 della motivazione, Racc. pag. 1301.

3 — Conclusioni nella causa Rey Soda, Racc. 1975, pag. 1308.

4 — Cause riunite 41-44/70, Racc. 1971, pag. 411.

lato alla sua analogia con uno dei tipi di provvedimenti contemplato dalla disciplina di base [1] e, dall'altro, al suo effetto meno drastico [2].

Perciò, l'adozione di un nuovo provvedimento di salvaguardia presuppone quanto meno che sussistano due condizioni complementari: esso deve essere analogo al provvedimento cui si sostituisce e meno drastico di questo. Orbene, il sistema di salvaguardia istituito dalla Commissione non risponde al requisito dell'analogia: l'unica disposizione alla quale si potrebbe tentare di accostarlo è quella relativa all'istituzione di un «sistema di prezzi minimi», contemplata dall'art. 2, lett. c), del regolamento n. 521/77.

Concordo con la Commissione nel riconoscere che questo accostamento è artificioso. È pacifico che l'entità dell'importo supplementare è stata fissata in base al costo dei funghi francesi; tuttavia, tale importo non ha lo scopo di allineare il prezzo dei prodotti dei paesi terzi a detto livello, poiché grava solo sui quantitativi importati in eccedenza rispetto alle quote stabilite per ogni paese.

Il sistema di salvaguardia si fonda quindi soprattutto su un regime di quote, la cui osservanza è garantita mediante la riscossione di un importo supplementare di carattere dissuasivo; nonostante questo carattere, non si può d'altronde assimilarlo ai provvedimenti classici di sospensione o di cessazione delle importazioni [3], in quanto conserva le tradizionali correnti di scambio [4].

Si tratta quindi di un provvedimento *sui generis* che, in quanto tale, non può fondarsi sull'art. 2, n. 1. Questa disposizione, adottata in forza dell'art. 14, n. 2, del regolamento n. 516/77, consente alla Commissione di adottare gli idonei provvedimenti di salvaguardia che vi sono definiti. Nell'esercizio della facoltà di adeguamento che le è conferita, la Commissione deve quindi attenersi agli schemi prescritti dalla disciplina di base: essa può adottare altri provvedimenti, a condizione tuttavia che questi costituiscano una *«variante» meno restrittiva* dei provvedimenti specificati dal Consiglio. Essa non può invece, senza travalicare i limiti della sua competenza, adottare provvedimenti di salvaguardia *atipici.* D'altra parte, la Corte ha affermato in merito ai provvedimenti di salvaguardia fondati sull'art. 115 del trattato, che questi, in deroga agli artt. 9 e 30 del trattato, vanno «interpretati ed applicati restrittivamente» [5]. Questa soluzione mi pare possa valere anche nella fattispecie; essa presuppone quanto meno che la Commissione non possa sottrarsi all'osservanza della volontà espressa dal Consiglio; in caso contrario, verrebbe annullato l'effetto pratico dell'art. 2, n. 1. Questa conclusione appare tanto piu logica se si considera il problema alla luce dell'art. 13, n. 2, del regolamento n. 514/77.

1.2.2. Secondo la Wünsche, questo articolo riserva esclusivamente al Consiglio la competenza ad istituire tase d'effetto equivalente a dazi doganali negli scambi con paesi terzi: di conseguenza la Commissione non era competente a gravare

1 — Punto 63 della motivazione, pag. 427.

2 — Punti 64 e 65 della motivazione, pag. 427.

3 — Art. 2, lett. a), del regolamento n. 521/77.

4 — Punto 3 del premabolo.

5 — Sentenza 23. 11. 1971, Bock, causa 62/70, punto 14 della motivazione, Racc. pag. 897; sentenza 8. 4. 1976, Kaufhof AG, causa 29/75, punto 5 della motivazione, Racc. pag. 431.

dell'importo supplementare di cui trattasi le importazioni in eccedenza rispetto alla quote predeterminate. Senza approfondire oltre il problema della trasposizione di questa definizione alle restrizioni apportate dalle istituzioni comunitarie alla libertà degli scambi con gli stati terzi, basterà semplicemente ricordare che la Corte ha riconosciuto la competenza esclusiva della Comunità in materia [1]. Quest'ultimo aspetto merita la nostra attenzione: l'art. 13 del regolamento n. 516/77 ribadisce chiaramente i principi sanciti dalla vostra giurisprudenza; ma a quale istituzione esso riserva la competenza ad apportare restrizioni alla libertà degli scambi con gli stati terzi?

a) Il divieto generale stabilito in via di principio dall'art. 13, n. 2, riguarda gli stati membri, e ciò è sottolineato nei nn. 3 e 4 dello stesso articolo. La facoltà di derogarvi è riservata al Consiglio: è questa istituzione che deve autorizzare uno stato membro o la Comunità ad imporre restrizioni alla libertà degli scambi con i paesi terzi.

b) L'art. 13, n. 2, dispone infatti che il divieto si applica:

— *«salvo disposizioni contrarie del presente regolamento».*

I nn. 3-5 dell'art. 13 autorizzano quindi gli stati membri a mantenere in vigore restrizioni nazionali all'importazione di prodotti provenienti dai paesi terzi, in via permanente o finché sia adottato un regolamento del Consiglio. L'art. 2 istituisce un prelievo «oltre al dazio doganale» e l'art. 3 «un prezzo minimo all'importazione» per prodotti diversi dalle conserve di funghi. Si può considerare l'art. 14 come una clausola derogatoria generale, come sostiene la Commissione? Si deve semplicemente osservare che questo articolo, che offre la possibilità di restringere, a determinate condizioni, la libertà degli scambi con i paesi terzi, tiene fermo il principio della competenza esclusiva del Consiglio, in quanto la Commissione interviene solo per tradurre in pratica, in una determinata situazione, questo o quel tipo di provvedimento di salvaguardia contemplato dalla disciplina di base.

— *«oppure deroga decisa dal Consiglio»*

È quindi un regolamento del Consiglio che contempla la facoltà di subordinare ad una formalità supplementare il rilascio di una licenza d'importazione, e riserva alla Commissione il compito di precisare le modalità d'applicazione [2]; quanto al regolamento con il quale il Consiglio ha fatto proprio in sostanza il controverso sistema di salvaguardia istituito dalla Commissione, esso è chiaramente fondato sull'art. 13, n. 2, e la Commissione interviene solo per metterlo in atto [3].

Risulta dal complesso di queste considerazioni che spetta esclusivamente al Consiglio decidere circa le restrizioni da im-

1 — Sentenza 1. 7. 1969, Diamantarbeiders, cause 2 e 3/69, Racc. pag. 211; sentenza 13. 12. 1973, Diamantarbeiders, cause 37 e 38/73, punti 22-25 della motivazione, Racc. pag. 1609.

2 — Regolamento 13 maggio 1980, n. 1203, che deroga al regolamento (CEE) n. 516/77 (GU L 122, del 15. 5. 1980, pag. 3) e regolamento 14 maggio 1980, n. 1218, (GU L 122, del 15. 5. 1980, pag. 34).

3 — Regolamento n. 1796/81 (art. 6) già ricordato e regolamento della Commissione 26 novembre 1981, n. 3433, GU L 346, del 2. 12. 1981, pag. 5.

porre, tanto in sede nazionale quanto sul piano comunitario, alla libertà degli scambi con i paesi terzi, qualora siano necessarie per la tutela del mercato comune nel settore degli ortofrutticoli. Sostituendosi al Consiglio sia pure in via provvisoria, nell'adozione di un provvedimento di salvaguardia di tipo nuovo, la Commissione ha quindi travalicato i limiti della propria competenza, trasgredendo da un lato l'art. 13, n. 2, del regolamento n. 521/77 e dall'altro l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77. Più in generale, essa non si è attenuta alla suddivisione delle competenze quale risulta dalle disposizioni stesse del trattato: gli artt. 40, n. 3, e 43, n. 3, riservano al Consiglio la competenza ad adottare «tutte le misure necessarie al raggiungimento degli obbiettivi definiti dall'art. 39 . . .» eventualmente comprese in una organizzazione comune dei mercati, il che include in particolare i provvedimenti per limitare le importazioni dai paesi terzi. In base a tutte queste considerazioni, concludo dunque proponendovi di annullare il regolamento n. 3429/80 della Commissione.

Di conseguenza potrebbe essere superfluo esaminare gli altri mezzi dedotti dalle parti. In subordine li esaminerò succintamente.

1.2.3. La Commissione fa valere l'effetto meno restrittivo del sistema di salvaguardia istituito dal regolamento controverso. Si può infatti sostenere che il gravare le eccedenze di un importo supplementare risulta meno restrittivo per le importazioni di funghi in conserva dai paesi terzi degli altri tipi di misure di salvaguardia contemplati espressamente dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77. In proposito, osserverò tuttavia che la Commissione e la Wünsche hanno espresso apprezzamenti divergenti quanto alle conseguenze economiche della riscossione dell'importo supplementare. Senza voler entrare nel dettaglio delle tesi contrapposte basterà tener presenti i seguenti punti:

a) La quota stabilita per il complesso dei paesi terzi per il primo trimestre 1981 rappresenta il 26 % delle importazioni effettuate tra il gennaio e il novembre 1980 sotto il regime delle licenze d'importazione; si constata d'altro canto che l'entità di tale quota, per il primo trimestre 1981, rappresenta un po' meno del quarto della quota annua definitiva risultante dal regolamento del Consiglio n. 1796/81 [1], fissata a 34 750 tonnellate. Questi dati dimostrano che la Commissione ha inteso garantire importazioni pressapoco equivalenti alla corrente di scambio tradizionale; il provvedimento di salvaguardia adottato dalla Commissione appare quindi meno rigoroso di una sospensione, e a maggior ragione di una cessazione totale o parziale, del rilascio delle licenze, tanto più che la quota resta sempre, almeno in teoria, «superabile», a condizione di versare l'importo supplementare.

b) L'incidenza economica dell'importo supplementare è stata oggetto di interpretazioni divergenti: la Wünsche ha in particolare sostenuto che i costi connessi all'applicazione dell'importo supplementare per le importazioni in eccedenza rispetto al contingente prefissato sono talmente elevati da rendere impossibile in definitiva qualsiasi importazione fuori quota. La Commissione ammette che le domande di licenza fuori quota siano limitate, infatti, a quantitativi trascurabili (una tonnellata per il primo trimestre

1 — Artt. 3 e 7.

1981), eccezion fatta per le domande presentate dalla Wünsche. Essa riconosce, d'altro canto, che le quote stesse non sono state esaurite per tutti i paesi [1] e che l'importo supplementare è stato calcolato in modo da tutelare i prodotti comunitari direttamente minacciati, aumentando il prezzo dei prodotti importati in eccedenza rispetto al contingente prestabilito in modo tale che l'aumento incide per oltre il 50 % sul prezzo di vendita finale.

La Commissione osserva tuttavia che detto sistema, il quale risparmia agli importatori gli inconvenienti commerciali derivanti da una chiusura totale o parziale del mercato durante il corso della stagione, garantisce agli operatori una migliore previsione economica. Esso è più elastico dei provvedimenti di salvaguardia tradizionali poiché l'importo supplementare può venire adeguato alla situazione. È indubbio che l'importo supplementare ha effetto dissuasivo, ma ciò è proprio lo scopo che si prefiggeva: garantire il rispetto del contingente d'importazione evitando le discontinuità d'approvvigionamento che potrebbero incidere sulle correnti di scambio tradizionali.

Giustamente, a mio avviso, la Commissione fa valere il carattere meno drastico del sistema da essa istituito, insistendo anzitutto sul regime delle quote che essa stessa ha instaurato e rispetto al quale l'importo supplementare rappresenta in definitiva solo un elemento accessorio: se il livello di questo appare esorbitante, ciò è dovuto al fatto che è stato fissato in modo forfettario, con intenti dissuasivi.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'effetto meno drastico non basta da solo a giustificare l'istituzione del sistema di salvaguardia controverso: la Commissione deve avere, da un lato, adottato un provvedimento adeguato e, dall'altro, correttamente valutato la situazione di mercato in questione.

2. La situazione del mercato giustificava l'adozione del provvedimento litigioso? (provvedimento inadeguato e valutazione palesemente erronea).

Dovendo stabilire se il provvedimento di cui trattasi sia adeguato allo scopo perseguito, posso richiamarmi a quanto ho esposto in precedenza relativamente al problema del carattere meno restrittivo del provvedimento di salvaguardia adottato dalla Commissione. Nella fattispecie, il sistema di salvaguardia da questa instaurato è conforme al principio di proporzionalità, in quanto conserva le correnti di scambio tradizionali, pur tutelando il mercato comunitario.

La Corte, come ho già avuto occasione di sottolineare, riconosce d'altro canto alla Commissione un ampio potere discrezionale nel valutare le condizioni obbiettive alle quali la disciplina di base subordina il ricorso alla clausola di salvaguardia. Secondo la vostra giurisprudenza, infatti, la Commissione deve aver «superato, in maniera patente e grave, i limiti del potere di valutazione dei dati economici che le spetta in questo settore», affinché possano venire annullati i regolamenti che essa ha adottato [2]. Il vostro sindacato su questo punto verterà in particolare sui criteri che sintetizzano la situazione del mercato considerato

1 — Regolamento 1° aprile 1981, n. 871, GU L 88, del 2. 4. 1981, pag. 22).

2 — Sentanza 28. 10. 1982, Faust, causa 52/81, punto 9 della motivazione, Racc. pag. 3745.

(volume e andamento delle importazioni e delle giacenze, andamento dei prezzi dei prodotti comunitari e importati dai paesi terzi) e in funzione dei quali la Commissione deve orientarsi [1].

Si deve dunque ritenere, come suggerisce la Commissione nelle sue osservazioni, che uno solo dei veri criteri cui essa deve attenersi è sufficiente a giustificare il provvedimento adottato? Ho già rilevato in un'altra causa [2] che le condizioni summenzionate mi sembrano *complementari* in quanto si ricollegano a fattori economici *interdipendenti*. È in particolare la combinazione dei quattro criteri stabiliti dalla disciplina di base che consente di avere uno schema panoramico della situazione di mercato. Per essere completo, il vostro sindacato deve esercitarsi su tutti i criteri di valutazione economica che la Commissione deve quanto meno prendere in considerazione al momento in cui adotta i provvedimenti di salvaguardia. Esaminerò quindi successivamente ciascuna delle condizioni poste dall'art. 1 del regolamento n. 521/77 del Consiglio: volume delle importazioni, quantitativi disponibili e prezzi.

2.1. Volume delle importazioni

È pacifico che i quantitativi importati nel 1980 hanno superato il volume complessivo delle importazioni del 1979 (35 700 tonnellate contro le precedenti 29 741 tonnellate).

Per la Wünsche, questo aumento deriva da una ripresa degli scambi con Taiwan e con la Corea, interrotti da precedenti provvedimenti di salvaguardia [3]. A mio parere, è anzitutto necessario collegare l'aumento in questione alle difficoltà incontrate dalla Commissione nel rinnovo degli accordi di autolimitazione con alcuni paesi terzi e, in particolare, con la Repubblica popolare cinese, che è di gran lunga il primo paese fornitore della Comunità (più del 70 % delle importazioni dai paesi terzi). La Commissione sostiene giustamente che questa situazione autorizzava a prevedere che la tendenza manifestatasi nel 1980 sarebbe continuata, e forse si sarebbe anche accentuata, nel 1981.

La Wünsche sostiene inoltre che l'importazione nella Comunità di conserve di funghi provenienti dai paesi terzi è disciplinata da un sistema di salvaguardia rimasto invariato dal 1978 in poi, cosicché la Commissione non potrebbe più invocare, dato il sistema di sorveglianza vigente, la situazione del mercato per istituire nuovi provvedimenti. Mi pare invece che le perturbazioni dovute all'inosservanza dei principi regolatori posti dalla Commissione siano tanto più gravi in quanto colpiscono un mercato controllato.

Ritengo che la Commissione si sia avvalsa in modo corretto del suo potere discrezionale allorché ha ritenuto che il prevedibile andamento del volume delle importazioni potesse provocare una seria perturbazione del mercato.

2.2. Quantitativi disponibili sul mercato comunitario

La Commissione si richiama all'esistenza di ingenti scorte; in Francia e nei Paesi

1 — Art. 1 del regolamento n. 521/77, già menzionato.

2 — Causa 126/81, summenzionata, Racc. 1982, pag. 1496, II. 1).

3 — Vedere sentenza Edeka già ricordata.

Bassi, principali paesi produttori nella Comunità, le giacenze erano nel dicembre 1980 pari a 28 500 tonnellate contro 18 800 tonnellate nel 1979.

a) La Wünsche sostiene che nello stesso periodo essa si è trovata di fronte ad una situazione di penuria, che le ha impedito di approvvigionarsi presso i produttori francesi e olandesi e ciò malgrado l'aumento delle esportazioni nella Comunità di prodotti provenienti dalla Francia e dai Paesi Bassi. Essa ne conclude che questa situazione è proprio dovuta ad insufficienza di scorte che consentano di soddisfare la domanda dei commercianti.

b) L'impresa non può tuttavia contestare che nel 1980 le giacenze francesi e olandesi erano in media superiori a quelle del 1979, e sono rapidamente aumentate fino al novembre; in dicembre il loro livello restava sempre superiore a quello raggiunto in precedenza. In Francia, la media delle giacenze diminuirà solo durante il 1981. Nei Paesi Bassi, queste statistiche sono ancora più significative: la media delle giacenze era di circa 3 000 tonnellate nel 1979, poi di 5 000 tonnellate fino all'ottobre del 1980, mese in cui raggiungeva le 12 000 tonnellate; durante il 1981 la media tornava progressivamente a 5 000 tonnellate mensili.

Erano quindi prevedibili difficoltà di collocamento della produzione; l'attrice nella causa principale osserva essa stessa che, nonostante l'aumento delle vendite nel 1980, la Francia non aveva potuto esaurire le eccedenze di un'abbondante produzione nel 1979. Questi elementi bastano, a mio avviso, per riconoscere che la Commissione ha valutato correttamente l'andamento delle disponibilità sul mercato comunitario.

2.3. Prezzo delle conserve di funghi sul mercato della Comunità

È opportuno tener conto della situazione sul mercato tedesco, che rappresenta il 95 % delle importazioni delle conserve di funghi nella Comunità. Le statistiche prodotte rispettivamente dalla Commissione e dalla Wünsche sull'andamento dei prezzi, tanto dei prodotti indigeni quanto dei prodotti provenienti dai paesi terzi, riguardano categorie di prodotti differenti, prodotti di provenienza diversa (Francia o Paesi Bassi); i prezzi sono espressi ora in DM, ora in FF, per scatola o per chilogrammo. È evidente che i risultati ottenuti in base a questo metodo sono sovente contradditori:

a) Per la Wünsche, il prezzo dei prodotti comunitari è aumentato nel 1980; così pure il prezzo dei prodotti importati che, di conseguenza, sarebbero diventati meno concorrenziali.

b) Per la Commissione, invece, il prezzo delle conserve di funghi d'origine comunitaria è diminuito durante il 1980, mentre i prezzi dei prodotti dei paesi terzi sono rimasti, in media, inferiori durante lo stesso anno, conservando così il loro vantaggio concorrenziale.

L'esame dei vari documenti prodotti e in particolare lo studio delle statistiche consentono di arguirne che l'andamento dei prezzi comunitari nel 1980 manifesta un'indubbia tendenza al ribasso, nonostante il ritmo dell'inflazione. Parallelamente, il prezzo dei prodotti importati dai paesi terzi registra un relativo aumento, cosicché essi si mantengono in media al livello dei prezzi comunitari. Alla fine di dicembre 1980 la Commissione si è quindi trovata di fronte ad un mercato comunitario depresso. Questa tendenza rischiava di accentuarsi, tanto più che i costi del prodotto francese erano, secondo la Commissione, superiori in media ai prezzi di vendita dello stesso prodotto. Pur se può apparire paradossale il lasciar sussistere a lungo questa situazione deficitaria, si può ritenere, mettendo a confronto le varie statistiche sui prezzi, sul prevedibile aumento delle importazioni e sull'entità delle giacenze, che la perturbazione constatata sul mercato comunitario rischiava di aggravarsi ulteriormente nel 1981.

Tenuto conto del complesso di questi elementi, e benché le informazioni fornite dalla Commissione siano troppo sommarie, non risulta che questa abbia, valutando le condizioni del mercato, commesso un errore grave e manifesto, tale da inficiare la validità del regolamento n. 3429/80.

IV — Altri problemi giuridici

La Wünsche ha sollevato due questioni procedurali:

1. Quale sia il giudice competente a valutare i fatti economici che stanno alla base del provvedimento di salvaguardia contestato. A giudizio dell'attrice nella causa principale, è al giudice nazionale che spetta questo compito, anche in ragione della suddivisione delle competenze risultanti dall'art. 177 del trattato.

a) Non mi resta che condividere questo punto di vista, che la vostra giurisprudenza ha peraltro accolto sistematicamente: nell'ambito di un rinvio pregiudiziale spetta al giudice di rinvio adottare tutti i provvedimenti istruttori idonei a chiarire la controversia di merito, in quanto la Corte di giustizia ha il solo compito di interpretare il diritto comunitario o di valutarne la validità [1].

b) La Corte di giustizia deve, evidentemente, per esercitare pienamente questa competenza, venir informata nel modo più esauriente possibile: questa esigenza si manifesta particolarmente allorché si tratta di esaminare la validità di un provvedimento di salvaguardia adottato dalla commissione; in tale ipotesi, quest'ultima deve, dal canto suo, fornire alla Corte i dati economici più importanti, relativi a ciascuno dei criteri sui quali si è fondata la sua decisione. In questo modo è reso possibile il controllo effettivo, da parte della Corte, della legittimità del provvedimento contestato.

2. Sull'onere della prova: l'attrice nella causa principale sostiene ch'esso incombe alla Commissione, dato anche il carattere

1 — Sentenza 29. 4. 1982, causa 17/81, Pabst & Richarz, punto n. 12 della motivazione, Racc. pag. 1346; sentenza 1° aprile 1982, cause 141-143/1981, Holdijk, punto n. 6 della motivazione, Racc. pagg. 1311-1312.

eccezionale del provvedimento di salvaguardia. Ritengo tuttavia che non spetti alla Corte, nell'ambito di un procedimento pregiudiziale che si innesta su una controversia in sede nazionale, pronunciarsi su un problema che rientra esclusivamente nel diritto processuale interno e quindi nella competenza del giudice nazionale.

In base a queste considerazioni, concludo nel senso che dovreste dichiarare, risolvendo la questione sottopostavi dal Verwaltungsgericht di Francoforte, che:

— il regolamento 29 dicembre 1980, n. 3429, relativo ai provvedimenti di salvaguardia da applicare all'importazione di conserve di funghi di coltura è invalido.