CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 9 MARZO 1976 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Questa causa presenta una stretta analogia con la causa *Bock* c. *Commissione* (Racc. 1971, pag. 897), a tal punto che, un tempo sarei stato propenso a dire semplicemente a questa Corte di attenersi, nel nostro caso di specie, a tale precedente.

Non mi è tuttavia consentito di farlo, non fosse altro perchè le argomentazioni svolte dalle parti nella presente causa differiscono sostanzialmente da quelle della causa *Bock*. In parte ciò è dovuto alla circostanza che, tra le date degli eventi, oggetto di tale causa ed il periodo di tempo in cui si sono svolti gli eventi della presente causa, la Commissione, con la decisione 12 maggio 1971 (71/202/CEE), a sua volta emendata alla ulteriore decisione della Commissione 9 marzo 1973 (73/55/CEE), ha introdotto un sistema ufficiale di autorizzazioni per l'importazione di prodotti originari dei paesi terzi da uno Stato membro in cui quei prodotti sono già in libera pratica in un altro Stato membro in cui la loro importazione è soggetta a restrizioni.

Gli antecedenti vi sono ben noti.

L'art. 111 del trattato dispone che gli Stati membri procedono al coordinamento dei loro rapporti commerciali con i paesi terzi, in modo che al termine del periodo transitorio sussistano le condizioni necessarie all'attuazione di una politica comune in materia di commercio estero. Nondimeno, anche dopo la scadenza di tale periodo sussistono alcuni settori in cui le pratiche commerciali degli Stati membri sono divergenti. In particolare vi sono prodotti la cui importazione dai paesi terzi in taluni Stati membri non è soggetta a restrizioni, ma la cui importazione in uno o più Stati membri è vietata, o soggetta a contingentamenti o ad accordi limitativi. Stando cosi le cose, la politica commerciale di quest'ultimo Stato membro (o Stati membri) può venir ostacolata, salvo che esso (od essi) sia messo nella condizione di evitare quelle che l'art. 115 del trattato definisce «deviazioni di traffico». Vale a dire importazioni dei prodotti di cui trattasi da un paese terzo attraverso uno Stato membro in cui tali importazioni non sono soggette a restrizioni. Al fine di evitare tale ostacolo, l'art. 115 conferisce alla Commissione il potere, tra l'altro, di «autorizzare gli Stati membri ad adottare le misure di protezione necessarie». Tali misure, inevitabilmente, operano in deroga alle disposizioni del trattato che vietano restrizioni negli scambi tra Stati membri.

La decisione della Commissione 12 maggio 1971, all'art. 1, n. 1, autorizzava o meglio (e mi esprimo così, in quanto la ricorrente per l'appunto impugna la legittimità di tale decisione) tendeva ad autorizzare gli Stati membri

«a subordinare l'importazione di prodotti originari da paesi terzi ed immessi in libera pratica in un altro Stato membro alla concessione di un titolo d'importazione

- allorché l'importazione nello Stato membro interessato dei medesimi prodotti in provenienza diretta dal paese terzo di cui trattasi è soggetta, in conformità del trattato, a restrizioni quantitative o a misure di autolimitazione applicate dal paese terzo in virtù di un accordo commerciale con lo Stato membro interessato, e
- se si possono temere sviamenti di traffico a motivo delle disparità tra le suddette misure e quelle di politica com-

1 — Traduzione dall'inglese.

merciale applicate negli altri Stati membri.» (GU 3. 6. 1971, n. L 121)

L'art. 1, n. 3, recita:

«Il titolo d'importazione deve essere rilasciato nel più breve termine e, al più tardi, entro otto giorni lavorativi a decorrere dalla data di presentazione della domanda da parte dell'interessato.» (GU 3. 6. 1971, n. L 121).

L'art. 2 (nella versione emendata dall'art. 1 della decisione 9 marzo 1973) dispone in sostanza:

«1. Uno Stato membro, qualora constati che un'importazione può provocare deviazioni di traffico tali da impedire l'esecuzione di misure di politica commerciale prese in conformità del trattato, può soprassedere al rilascio del titolo d'importazione richiesto a condizione di presentare alla Commissione, nel termine di cui all'art. 1, paragrafo 3, una domanda di applicazione dell'art. 115, primo comma, del trattato.
Esso ne informa senza indugio il richiedente.
2. .....
3. Lo Stato membro interessato decide sul rilascio del titolo d'importazione dopo la notifica della decisione della Commissione concernente l'applicazione dell'articolo 115, primo comma, del Trattato, e non oltre il termine di dodici giorni lavorativi dalla presentazione della domanda del titolo d'importazione.» (GU 28. 3. 1973, n. L 80).

Gli antefatti di questa causa sono i seguenti:

Nel 1974 e nella prima parte del 1975, la politica della Repubblica federale di Germania era orientata nel senso di limitare le importazioni di fagiolini in scatola originari della Repubblica popolare cinese. Nel fascicolo non vi è alcun elemento, né è stato svolto all'udienza alcun argomento atto a spiegare la o le ragioni di una tale politica. Il suo obiettivo poteva essere quello di salvaguardare i produttori tedeschi di fagiolini, ovvero di proteggere l'industria inscatolatrice tedesca, o semplicemente di rafforzare la posizione del governo federale nei negoziati commerciali con la Cina. Tale politica può invero essere stata adottata anche per altri motivi; lo ignoriamo.

Non vi erano comunque, durante tale periodo, restrizioni alle importazioni dalla Cina di fagiolini in scatola nel Belgio o nei Paesi Bassi.

Con la decisione 14 gennaio 1974 (74/54/CEE), fondata sull'art. 115 del trattato, la Commissione autorizzava la Repubblica federale «ad escludere dal trattamento comunitario» le importazioni di preparazioni o conserve di fagiolini «originari della Repubblica popolare cinese e messi in libera pratica negli Stati membri, per le quali la data del deposito delle domande di licenze d'importazione è successiva al 2 gennaio 1974». In forza dell'art. 2 di tale decisione, la sua validità era limitata

«all'applicazione di un regolamento del Consiglio relativo all'unificazione dei regimi d'importazione nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e al più tardi il 30 giugno 1974.» (GU 6. 2. 1974, n. L 33).

L'uso di tale formula viene chiarito dalla circostanza che, come detto nella decisione, era stata presentata al Consiglio una proposta della Commissione per un regolamento relativo all'unificazione dei sistemi.

L'ulteriore decisione della Commissione 7 agosto 1974 (74/427/CEE), di cui tanto il preambolo quanto il testo, salvo per quanto riguarda le date ivi menzionate, erano espressi negli stessi termini della decisione 14 gennaio 1974, conferiva la medesima autorizzazione alla Repubblica federale quanto al periodo 25 luglio - 31 dicembre 1974.

In data 2 gennaio 1975, la ricorrente, una ditta tedesca titolare di grandi magazzini

nella Repubblica federale e le cui attività comprendono l'importazione di alimenti in scatola destinati alla vendita nei propri magazzini, presentava al Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio federale per gli alimenti e silvicoltura), in prosieguo «BEF», domanda di autorizzazione ad importare 5 000 casse di fagiolini in scatola originari della Repubblica popolare cinese, già messi in libera pratica nei Paesi Bassi. Il peso di tali casse era di circa 90 tonnellate, per un valore di 86 982,70 DM.

In pari data, il BEF riceveva da un altro commerciante la domanda di autorizzazione ad importare in Germania analoghi fagiolini, per un valore complessivo di 39 803 DM, anch'essi già in libera pratica nei Paesi Bassi. In data 7 gennaio 1975 al BEF veniva rivolta una domanda di autorizzazione ad importare fagiolini, per un valore complessivo di 36 349 DM, già in libera pratica nel Belgio. Per quanto riguarda queste due domande, non conosciamo il peso complessivo delle merci.

In data 14 gennaio 1975 il governo federale inviava un telex alla Commissione (allegato I al controricorso), in cui si chiedeva, in forza dell'art. 115 del trattato, di poter escludere dal trattamento comunitario le preparazioni e conserve di fagiolini, originarie della Repubblica popolare cinese e messe in libera pratica negli altri Stati membri, nel caso in cui le domande di licenza d'importazione fossero posteriori al 1° gennaio 1975. (Per quello che, a mio avviso, è chiaramente un errore materiale, la data in effetti indicata era il 1° gennaio 1974). Il telex faceva espresso riferimento alle tre domande per le licenze d'importazione, che erano state presentate al BEF e precisava che erano da prevedersi ulteriori domande. In esso era detto pure che era la politica della Repubblica federale a non consentire importazioni di tali fagiolini, fatta eccezione per alcune fiere e che ammettere le importazioni richieste avrebbe sovvertito tale politica, il cui scopo era di ridurre le importazioni nella Repubblica federale. Infine nel telex si chiedeva che l'autorizzazione in forza dell'art. 115 non si limitasse alla reiezione delle domande che erano state presentate, ma riguardasse il periodo fino al 31 marzo 1975.

Il 20 gennaio 1975 la Commissione adottava la decisione (75/71/CEE) ancora una volta nei medesimi termini, salvo per quanto riguarda le date, tanto di quella 14 gennaio 1974 quanto di quella 7 agosto 1974. La decisione aderiva alla richiesta della Repubblica federale in quanto essa faceva riferimento alle domande di licenza d'importazione presentate dopo il 1° gennaio 1975 ed anteriormente al 31 marzo 1975. Destinataria della decisione era, come per le precedenti, la Repubblica federale di Germania.

In sostanza, la ricorrente nella presente azione chiede l'annullamento di tale decisione. In base ad essa, il BEF, nel medesimo giorno (20 gennaio 1975) rispingeva la domanda della ricorrente.

Prima di occuparmi degli argomenti principali svolti dalle parti, ritengo opportuno far cenno, in termini concisi, a due questioni di minore importanza.

In primo luogo la Commissione, in considerazione della sentenza *Bock*, ammette che il ricorso è ricevibile; a mio avviso, con ragione.

In secondo luogo, tra gli argomenti dedotti dalla ricorrente nella domanda, ve n'è uno secondo cui, ammesso che la decisione della Commissione 12 maggio 1971 fosse valida, non era stato osservato il termine di 8 giorni lavorativi contemplato dall'art. 1, n. 3, di tale decisione. Nel controricorso, tuttavia, la Commissione ha dimostrato, con riferimento al regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio 3 giugno 1971, n. 1182, «che stabilisce le norme applicabili ai periodi di tempo, alle date e ai termini», che il termine era stato osservato. Nella replica, la ricorrente — a mio avviso, con ragione si è astenuta dall'insistere su tale punto.

Innanzitutto la ricorrente pone l'accento sul fatto che, nel settore del commercio

dei prodotti agricoli, i poteri della Commissione, ex art. 115, decadevano al termine del periodo transitorio, così che la Commissione non aveva il potere di adottare la decisione 20 gennaio 1975.

La ricorrente non giunge a sostenere che l'art. 115 cessasse del tutto di aver efficacia alla fine del periodo transitorio. Una siffatta argomentazione sarebbe stata a mio avviso insostenibile, per almeno tre ordini di motivi.

In primo luogo, sarebbe stato incompatibile con gli stessi termini dell'art. 115, il cui n. 2, che autorizza gli stessi Stati membri ad adottare le misure di protezione, è espressamente limitato al periodo transitorio, mentre il n. 1 dello stesso articolo, che è in questione nel nostro caso, non è limitato nella stessa guisa.

In secondo luogo, tale argomentazione sarebbe in contrasto col buon senso. Certamente il trattato prescrive agli Stati membri di realizzare, entro la fine del periodo transitorio, una situazione in cui fosse possibile adottare una politica commerciale comune, ma gli autori del trattato erano uomini pratici e, secondo me, sarebbe assurdo ritenere che essi si aspettassero che, alla fine di tale periodo, tutti gli Stati membri avrebbero trattato nello stesso preciso modo le importazioni di qualsiasi merce da qualsiasi paese terzo. Dopo tutto, la realizzazione di una siffatta situazione implicava, se non altro, la modifica di molti accordi commerciali ed intese con numerosi paesi terzi, nessuno dei quali era vincolato dal termine contenuto nel trattato. In realtà va osservato che l'art. 111, n. 5, del trattato prescrive soltanto che gli Stati membri «si prefiggono come obiettivo di uniformare tra loro i propri elenchi di liberalizzazione nei confronti di paesi terzi o di gruppi di paesi terzi al livello più elevato possibile». Né, a mio avviso, va sottovalutata la questione sollevata dalla Commissione, secondo cui il risultato inevitabile, in pratica, dell'intempestiva scomparsa dei poteri conferiti dall'art. 115 sarebbe l'allineamento dell'intera Comunità, in ciascun caso, sulla politica dello Stato membro più liberale con conseguente indebolimento della posizione della Comunità nei negoziati con i paesi terzi.

Da ultimo, una siffatta tesi sarebbe stata in contrasto con la sentenza *Bock*, in cui è stata implicitamente riconosciuta l'efficacia ulteriore dell'art. 115, n. 1, anche dopo la fine del periodo transitorio. Tuttavia, tale critica vale anche per la più limitata tesi effettivamente sostenuta dalla ricorrente.

Tale tesi è imperniata sull'ineccepibile premessa che l'efficacia ulteriore dell'art. 115 non sussiste nei settori commerciali, in cui è stata adottata una politica comune. La ricorrente ammette — come è palesemente tenuta a fare — che, nel gennaio 1975, non era stata ancora adottata una politica comune per quanto riguarda le importazioni dalla Cina di fagiolini in scatola. Tuttavia, a suo dire, a quell'epoca una siffatta politica avrebbe dovuto essere stata adottata. Perciò, essa prosegue nella sua argomentazione — almeno come la intendo io — non era più consentito alla Commissione esercitare, in relazione a tali importazioni, i poteri conferitile dall'art. 115.

A sostegno del suo assunto secondo cui nel gennaio 1975 avrebbe dovuto essere stata già adottata una politica comune, la ricorrente invoca in primo luogo l'art. 40, n. 1, del trattato, il quale recita:

«Gli Stati membri sviluppano gradatamente la politica agricola comune durante il periodo transitorio e la instaurano al più tardi alla fine di tale periodo.»

La ricorrente richiama altresì il regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, il cui art. 7 dispone:

«Le disposizioni necessarie in materia di coordinamento e di unificazione dei re-

gimi d'importazione applicati da ciascuno degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi saranno adottate dal Consiglio, su proposta della Commissione, ... anteriormente al 1° gennaio 1969. Tali misure saranno applicate al più tardi il 1° luglio 1969.» (GU 1. 7. 1968, n. L 153).

In effetti, questo termine non è stato osservato. Le disposizioni ivi contemplate non sono state adottate fino al 22 luglio 1975, data del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1927/75, che determina il «regime degli scambi con i paesi terzi nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli». Ritengo che questo sia il regolamento alla cui proposta viene fatta allusione nelle decisioni della Commissione 14 gennaio 1974, 7 agosto 1974 e 20 gennaio 1975.

Dopo l'entrata in vigore di tale regolamento, il problema specifico su cui la presente causa verte non può insorgere più e questa è la ragione (se mi è consentito aprire una parentesi) per cui la ricorrente, in data 1° ottobre 1975, ha presentato a questa Corte una domanda che, pur se assurda sotto il profilo procedurale, era comprensibile, domanda diretta ad ottenere che non venisse emessa la sentenza e che la Corte esercitasse il potere discrezionale in merito alle spese conferitole dall'art. 69, § 5, del regolamento di procedura. Dato che tale domanda veniva respinta e le parti non giungevano ad un accordo relativo alle spese, è stata fissata l'udienza e si deve ora procedere fino alla sentenza. Ciò non vuol dire, tuttavia, che la vostra sentenza statuirà in pratica solo sulle spese. Alcune delle questioni di diritto sollevate in causa sono di notevole e duratura importanza e la Commissione, almeno, ha manifestato il desiderio che siano risolte.

Ad ulteriore sostegno della sua argomentazione, la ricorrente invoca la sentenza nella causa 48-74, *Charmasson* c. *Ministre de l'économie et des finances* (Racc. 1974, pag. 1383) ed anche la decisione del Consiglio 19 dicembre 1972 (72/455/CEE), «che fissa determinate misure transitorie per la graduale uniformazione dei regimi di importazione degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi» e la decisione del Consiglio 2 dicembre 1974 (74/652/CEE), «che stabilisce i regimi d'importazione da applicare negli Stati membri nei confronti dei paesi a commercio di stato per taluni prodotti soggetti a restrizioni quantitative».

Confesso di aver trovato suggestiva l'argomentazione sostenuta dalla ricorrente, con particolare riguardo ai termini dello stesso art. 115, il quale ammette che le misure di politica commerciale adottate da uno Stato membro restino in vigore soltanto se esse sono state adottate «conformemente al presente trattato».

Tuttavia, infine, sono giunto alla conclusione che debba prevalere l'argomentazione contraria sostenuta dalla Commissione.

Una volta ammesso che l'art. 111 del trattato, stanti i suoi termini e la realtà degli scambi internazionali, non può venir interpretato nel senso che, dalla fine del periodo transitorio, tutti gli Stati membri avrebbero applicato esattamente il medesimo trattamento alle importazioni di tutti i prodotti da tutti i paesi terzi, e che l'art. 115, n. 1, deve quindi rimanere ulteriormente in vigore nei settori in cui non sia stata ancora raggiunta la perfetta uniformità, non vi è motivo, a mio avviso, di fare una distinzione tra prodotti agricoli ed altri prodotti.

Come la Commissione ha evidenziato, in forza dell'art. 38, n. 2, del trattato, «le norme previste per l'instaurazione del mercato comune», che comprendono l'art. 115, sono applicabili ai prodotti agricoli «salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi». La sola disposizione di cui è stato detto che disponga diversamente ai presenti fini è l'art. 40, n. 1. Tuttavia, disaminandola, mi sembra essere una disposizione generale, in un certo senso analoga all'art. 111, che non è incompatibile con l'efficacia ulteriore

dell'art. 115 in settori specifici, dopo la fine del periodo transitorio.

Né ritengo che tale punto di vista sia incompatibile con la sentenza *Charmasson*. Si deve, a mio avviso, tener presente che le circostanze che avevano dato origine a quella causa si erano verificate durante il periodo transitorio e che la questione sottoposta a questa Corte (per quanto qui ci interessa) era quella della misura in cui l'esistenza in uno Stato membro, durante tale periodo, di un'organizzazione nazionale di mercato relativamente ad un particolare prodotto, impediva l'applicazione in tale Stato dell'art. 33 del trattato, il quale dispone la progressiva abolizione tra gli Stati membri, durante detto periodo, dei contingenti d'importazione. Nel trattare tale questione, la Corte prendeva in considerazione la situazione che sarebbe esistita dopo la fine del periodo transitorio. Ciò che essa ha affermato in proposito non può, a mio avviso, significare se non che uno Stato membro non avrebbe più potuto far affidamento sulla mancanza de facto di una comune organizzazione di mercato onde giustificare il mantenimento di restrizioni quantitative sulle importazioni da altri Stati membri, restrizioni stabilite dalla propria organizzazione di mercato. Il che non mi sembra riguardi il nostro caso. Nessuno sostiene che la Repubblica federale avesse, dopo la fine del periodo transitorio, alcun motivo per mantenere unilateralmente restrizioni quantitative sulle importazioni di fagiolini in scatola da altri Stati membri. L'art. 30 del trattato era ed è sufficiente per negarle qualsiasi diritto in tal senso. In effetti, è proprio per questo motivo che la Repubblica federale invocava i poteri della Commissione ex art. 115. Analogamente, a mio avviso, non vi è nulla nella sentenza *Charmasson* atto ad impedire alla Repubblica francese di fare appello a tali poteri relativamente alle importazioni indirette di banane da paesi terzi, ove le circostanze lo consentano.

Non ritengo che le disposizioni del regolamento n. 865/68 o quelle delle decisioni del Consiglio 19 dicembre 1972 e 2 dicembre 1974 in effetti confortino le ragioni della ricorrente. Esse mostrano che il Consiglio si sforzava di raggiungere l'uniformità tra gli Stati membri, senza tuttavia pervenirvi. Quanto al settore in questione nel nostro caso, tale uniformità non era stata effettivamente raggiunta fino all'entrata in vigore del regolamento n. 1927/75. A mio avviso era a partire da quel momento, e soltanto da quel momento, che l'art. 115 diveniva privo di efficacia in merito a siffatto settore.

Passo agli argomenti svolti in subordine dalla ricorrente, in cui si ammette che, nel gennaio 1975, i poteri della Commissione ex art. 115, ancora sussistessero in questo settore.

Lor signori ricorderanno che nella causa *Bock* questa Corte ha affermato che l'art. 115, in quanto deroga ai principi fondamentali del mercato comune, va interpretato ed applicato in modo restrittivo, e che la Commissione aveva esorbitato da quanto consentitole da tale articolo autorizzando la Repubblica federale a vietare l'importazione di complessive 120 tonnellate di funghi in scatola di origine cinese, mentre le importazioni globali tedesche di funghi in scatola negli anni precedenti erano state pari a 46 122 tonnellate. Dette importazioni erano, così è stato affermato da questa Corte, di scarsa entità per quanto riguarda l'efficacia del provvedimento di politica commerciale tedesca di cui trattasi ed il vietarle non poteva essere «necessario» ai sensi dell'art. 115.

La ricorrente ne prende spunto e sostiene che lo stesso vale nella presente causa. Nell'atto introduttivo essa pone in rilievo che era richiesta la licenza per importare 90 tonnellate, mentre le importazioni complessive tedesche di fagiolini in scatola erano state di 108 000 tonnellate nel 1973 ed era improbabile che nel 1974 esse siano state inferiori. Essendo venuta a conoscenza, attraverso il controricorso, delle altre due domande di licenza d'importazione cui ho fatto cenno, pur ignorandone il relativo tonnellaggio, la ricorrente, nella replica, dava alla sua tesi una

nuova veste, nel senso che le tre domande insieme considerate riguardavano importazioni per circa 163 000 DM, mentre il totale delle importazioni tedesche di fagiolini in scatola nei primi undici mesi del 1974 era stato di circa 63 milioni di DM.

A mio avviso, questo modo di vedere è troppo semplicistico.

In primo luogo ritengo che la sentenza *Bock* deve in una certa misura esser stata influenzata dalla circostanza che la ricorrente era stata trattata ingiustamente. Certo l'avvocato generale Dutheillet de Lamothe imperniava il suo ragionamento in gran parte sull'elemento della «retroattività» della decisione della Commissione ivi impugnata. La Corte, dal canto suo, pur non nominando la «retroattività» in quanto tale, rilevava che la decisione era stata adottata in un momento in cui il principio della libera circolazione si applicava senza restrizioni ai prodotti in questione. Nella presente causa, come la Commissione ha evidenziato, tutti i commercianti erano stati messi in guardia dall'adozione da parte della Commissione delle decisioni 12 maggio 1971 e 9 marzo 1973 (a prescindere dal problema della loro validità) del procedimento che sarebbe stato seguito.

In secondo luogo, non ritengo che si possa giudicare se il divieto di specifiche importazioni sia «necessario» ad evitare ostacoli per una particolare politica a meno che si conosca con precisione in che cosa consista questa politica ed i motivi per la sua adozione. Se, a mo' d'esempio, uno Stato, per giustificati motivi, decidesse che, a far tempo da una certa data di un dato anno, tutte le importazioni di un determinato prodotto da un dato paese estero, eccezion fatta per determinati scopi, saranno assolutamente vietate da allora in poi qualsiasi importazione di tale prodotto in detto Stato da quel determinato paese per qualsiasi altro scopo, è in contrasto con tale politica. Inoltre, in tal caso, il far eccezione a favore del primo o dei primi due commercianti che facciano domande d'importare soltanto esigui quantitativi, sarebbe ingiusto verso gli altri commercianti.

Entrambe le parti naturalmente se ne rendono conto.

La ricorrente sostiene che per il governo federale restringere le importazioni tedesche di fagiolini in scatola dalla Cina era in effetti incompatibile con la sua politica dichiarata. La ricorrente si richiama in ispecie all'accordo commerciale e finanziario stipulato tra la Repubblica federale e la Cina il 5 luglio 1973 ed alla risposta data il 9 dicembre 1974 dal segretario di Stato parlamentare presso il ministero federale dell'economia ad un'interrogazione circa gli scambi tra la Repubblica federale e la Cina. In tale risposta, il segretario di Stato sottolineava il costante incremento di tali scambi dal 1973 in poi, ed esprimeva la speranza che essi sarebbero stati ulteriormente incentivati dalle fiere che avrebbero avuto luogo a Colonia nel giugno 1975 ed a Pechino nel settembre del medesimo anno.

La Commissione da parte sua sostiene che il governo federale, nel periodo che comprende il gennaio 1975, aveva adottato una rigida politica di divieto nei confronti delle importazioni dalla Cina di fagiolini in scatola, salvo per alcune fiere, benché esso mitigasse tale politica di quando in quando attraverso la concessione di contingenti. La tesi della Commissione, in poche parole — e ciò è stato in modo sorprendente confermato dalle risposte date all'udienza dal suo patrono ai quesiti rivoltigli da un membro di questa Corte e da me — è che, una volta stabilito che tale era la politica del governo federale e che siffatta politica era conforme al trattato, volendo dire in tal modo — se ho ben capito — che non era stata ancora adottata una politica uniforme in questo settore commerciale, il governo federale aveva praticamente — in forza dell'art. 115 — il diritto di essere autorizzato ad adottare le misure da esso ritenute opportune a salvaguardia di tale politica. La Commissione disponeva di

un potere discrezionale molto limitato in materia e, in ispecie, non aveva facoltà di indagare sui motivi di una siffatta politica.

Con tutto il rispetto dovuto alla Commissione, questo modo di vedere mi sembra del tutto erroneo.

Naturalmente la Commissione dev'essere persuasa, prima di esercitare i suoi poteri ex art. 115, che non sia stata ancora adottata una politica comune nel settore commerciale di cui trattasi. Tuttavia, essa deve, a mio avviso, accertarsi di molte altre cose. Essa deve essere convinta di comprendere perfettamente la politica delle Stato membro considerato e dei motivi per cui esso l'ha adottata, giacchè senza tale conoscenza la Commissione non può giudicare se le misure proposte siano «necessarie» o meno per la protezione di tale politica né se, come prescritto dall'art. 115, n. 3, esse siano quelle atte a «provocare il minor turbamento possibile nel funzionamento del mercato comune». Una volta accertato questo, la Commissione deve esercitare il suo potere discrezionale con la diligenza del buon padre di famiglia, tenendo presente che, come questa Corte ha affermato nella causa *Bock*, ogni esercizio dei poteri conferitile dall'art. 115 implica una deroga ai principi fondamentali del mercato cumune, ragion per cui tali poteri vanno esercitati con ritegno.

È chiaro che la Commissione non ha agito così nel presente caso. Ciò che essa ha fatto, in realtà, è stato rinunciare al proprio potere discrezionale, e consentire il governo federale di decidere quali importazioni dalla Cina di fagiolini in scatola dovessero essere ammesse in Germania. I documenti prodotti dalla medesima Commissione (allegato II al controricorso) mostrano che nei primi undici mesi del 1974 il governo federale aveva consentito importazioni dalla Cina di fagiolini in scatola per un valore complessivo di 184 000 DM. Nessuno sostiene che tutto ciò era destinato alle fiere. È inoltre pacifico tra le parti che, nel marzo 1975, il governo federale apriva un contingente per tali importazioni, grazie al quale — per inciso — venivano infine ammesse le 90 tonnellate per le quali la ricorrente aveva fatto domanda, in data 2 gennaio. Secondo la ricorrente tale contingente era per 440 000 DM; secondo la Commissione esso era per 370 000 DM. Sembra che la differenza tra queste cifre rifletta un divario nella presentazione: la cifra della ricorrente comprende e quella della Commissione esclude il contingente per le fiere.

Ritengo che ciò sia sufficiente per decidere la causa a favore della ricorrente.

Tuttavia, a mio avviso, vi è un altro motivo a favore della ricorrente, vale a dire che la decisione della Commissione 20 gennaio 1975 era insufficientemente motivata, e perciò in contrasto con l'art. 190 del trattato.

Ho già accennato alla circostanza che il preambolo di tale decisione si esprime nei medesimi termini (fatta eccezione per le date) dei preamboli delle decisioni 14 gennaio 1974 e 7 agosto 1974. Il motivo per cui le cose stanno così — malgrado la tesi svolta dalla Commissione nel senso che la Repubblica federale, nel gennaio 1975, aveva adottato un atteggiamento più restrittivo che in passato, in merito alle importazioni di fagiolini in scatola dalla Cina — consiste nel fatto che il preambolo non definisce affatto la politica che le misure autorizzate dalla decisione erano dirette a proteggere. La ricorrente sostiene che ciò almeno dovrebbe essere detto nella motivazione di una decisione adottata in forza dell'art. 115. Sono d'accordo. È degno di nota che il 17 aprile 1975 (dopo la presentazione dell'atto introduttivo di questa causa), la Commissione abbia adottato ancora un'altra decisione in forza dell'art. 115, con cui autorizzava la Repubblica federale, per il periodo 31 marzo 1975 - 30 settembre 1975, a non applicare il trattamento comunitario alle importazioni di preparati o conserve di fagiolini di origine cinese già messe in libera pratica negli altri

Stati membri (allegato alla controreplica). Questa decisione, a differenza delle precedenti, indicava nel preambolo (sebbene probabilmente in modo inesatto) quale fosse la politica della Repubblica federale che doveva essere protetta.

Vorrei tuttavia andare oltre quanto sostenuto dalla ricorrente e dire che il preambolo di siffatta decisione avrebbe dovuto altresì indicare i motivi per l'adozione da parte dello Stato membro della politica in questione ed i motivi per cui i provvedimenti autorizzati dalla decisione erano necessari per la protezione di tale politica. Altrimenti, né i singoli che la decisione riguarda direttamente ed individualmente (ai sensi dell'art. 173 del trattato) né questa Corte possono sapere quali siano i motivi che stanno a fondamento della decisione. Invero, questa è stata, per me, la fonte di gran parte delle difficoltà della presente causa.

La Commissione, prendendo spunto dalla sentenza di questa Corte nella causa 13-72 *Paesi Bassi* c. *Commissione* (Racc. 1973, pag. 27), ha sostenuto che la sua decisione 20 gennaio 1975 era sufficientemente motivata in quanto era diretta esclusivamente alla Repubblica federale, a domanda della quale essa era stata adottata ed alla quale non era necessario ripetere ciò che era contenuto in tale domanda. A mio avviso, tale assunto non tiene conto della circostanza che, in considerazione della sentenza *Bock,* i singoli nella posizione della presente ricorrente devono venir considerati come se la decisione fosse loro destinata ed hanno quindi il diritto di conoscerne la motivazione.

Esso non tiene nemmeno conto della circostanza che questa Corte può, a domanda di tali singoli, esercitare il suo sindacato su tale decisione. Inoltre, materiale a dovizia era contenuto nei documenti che hanno preceduto le decisioni impugnate nella causa *Paesi Bassi* c. *Commissione,* rispetto ai quali i dati contenuti nella domanda del Governo federale nel presente caso erano del tutto inadeguati.

In conclusione propongo a questa Corte di

1. annullare la decisione della Commissione 20 gennaio 1975; e di

2. porre le spese a carico della Commissione.