SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 6 MAGGIO 1982 [1]

Wünsche Handelsgesellschaft contro Repubblica federale di Germania (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dal Bundesverwaltungsgericht)

«Misure di salvaguardia — conserve di funghi»

Causa 126/81

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Prodotti trasformati a base di ortofrutticoli — Misure di salvaguardia all'importazione di conserve di funghi — Potere discrezionale della Commissione — Regolamenti nn. 1412/76 e 2284/76 — Validità
(Regolamenti della Commissione nn. 1412/76 e 2284/76)

Tenuto conto della situazione del mercato, non si può contestare che la Commissione sia rimasta entro i limiti del suo potere discrezionale nel ritenere, al momento dell'adozione dei regolamenti nn. 1412/76 e 2284/76, recanti modalità d'applicazione delle misure di salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi, che non vi era motivo di abrogare le misure di salvaguardia adottate nel 1974.

Nel procedimento 126/81,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht nella causa dinanzi ad esso pendente tra

WÜNSCHE HANDELSGESELLSCHAFT, con sede in Amburgo,

e

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, di Francoforte sul Meno,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sulla validità di alcune misure di salvaguardia comunitarie relative all'importazione di conserve di funghi da paesi terzi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori O. Due, presidente di Sezione, A. Chloros e F. Grévisse, giudici,

avvocato generalé: S. Rozès
cancelliere: M. Petersen, referendario

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. La ricorrente nella causa principale, Wünsche Handelsgesellschaft, ditta specializzata nelle importazioni, vende fra l'altro conserve di funghi di Stati terzi. Con lettera 9 luglio 1976, essa chiedeva alla resistente nella causa principale, il rilascio di una licenza per l'importazione da Taiwan di 1 000 tonnellate di conserve di funghi. Con atto 15 luglio 1976, la resistente nella causa principale respingeva la domanda, richiamandosi al regolamento della Commissione 8 agosto 1974, n. 2107, che stabilisce le misure di salvaguardia da applicare all'importazione di conserve di funghi (GU n. L 218, pag. 54).

Poiché l'opposizione veniva respinta, la Wünsche adiva il Verwaltungsgericht di Francoforte. Dopo l'abrogazione delle misure di salvaguardia con effetto dal 1° gennaio 1977, la licenza d'importazione richiesta veniva rilasciata. La Wünsche tuttavia continuava la causa principale, chiedendo questa volta che il giudice sopramenzionato dichiarasse che la convenuta nella causa principale doveva accogliere la sua richiesta del 9 luglio 1976. La Wünsche sostiene che i presupposti

per l'adozione delle misure di salvaguardia erano venuti meno il 1° luglio 1976.

Con sentenza 25 luglio 1978, il Verwaltungsgericht respingeva il ricorso, motivando che le misure di salvaguardia adottate dalla Commissione erano pienamente legittime.

La Wünsche impugnava quindi tale sentenza dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, sostenendo che il Verwaltungsgericht di Francoforte aveva trasgredito il diritto comunitario.

2. L'art. 1 del regolamento n. 2107/74 summenzionato, modificato dal regolamento della Commissione 22 luglio 1975, n. 1869 (GU n. L 190, pag. 23) stabilisce per il 1976 che:

«l'importazione di conserve di funghi è soggetta alla presentazione di un titolo d'importazione il cui rilascio va richiesto prima dell'inizio del trimestre cui si riferisce».

A norma dell'art. 3 dello stesso regolamento, la Commissione si riserva di limitare le importazioni ad una percentuale di una quantità di riferimento, a seconda dell'andamento del mercato:

«1. La Commissione determina le quantità di prodotti per le quali sono rilasciati titoli fissando una percentuale da applicare alla quantità di riferimento, definita per ciascuno dei periodi per i quali il titolo è stabilito, propria di ciascun richiedente.

Tale quantità di riferimento è uguale alla quantità di conserve di funghi che il richiedente ha introdotto nella Comunità nel 1973 in ciascuno dei periodi corrispondenti a quelli indicati nella domanda . . .».

La percentuale in questione veniva stabilita con i regolamenti della Commissione 18 giugno 1976, n. 1412 e 21 settembre 1976, n. 2284 — che fissano, per l'applicazione del regime dei titoli d'importazione di conserve di funghi, la percentuale da applicarsi alla quantità di riferimento (GU n. L 158, pag. 37 e n. L 258, pag. 5) — in misura pari al 70 % di questa per le importazioni relative al terzo trimestre del 1976 ed al 100 % per le importazioni del quarto trimestre del 1976. Nel secondo trimestre del 1976, la percentuale sopramenzionata era stata pari al 55 % e nel primo trimentre del secondo anno al 40 %.

Col regolamento 17 dicembre 1976, n. 3096 (GU n. L 348, pag. 26), la Commissione ha poi abrogato definitivamente il regolamento n. 2107/74 con effetto dal 1° gennaio 1977.

I due ultimi considerando del regolamento n. 1412/76 recitano:

«considerando che l'applicazione delle misure di salvaguardia nelle condizioni definite dai predetti regolamenti, ha portato ad un certo miglioramento dei prezzi dei funghi coltivati comunitari e dei paesi terzi, nonché ad una diminuzione sensibile delle scorte nella Comunità;

considerando che è pertanto opportuno aumentare la percentuale applicabile alla quantità di riferimento per le importazioni dai paesi terzi di conserve di funghi coltivati operando nondimeno in modo che il mercato della Comunità non subisca perturbazioni gravi derivanti da tali importazioni».

Il fondamento giuridico immediato del regolamento contestato n. 2107/74 è il regolamento del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1427, relativo all'instaurazione di mi-

sure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 151, pag. 5). Questo veniva sostituito dal regolamento del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1927, relativo al regime degli scambi con i paesi terzi nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 7). L'art. 7, n. 1, del suddetto regolamento riporta testualmente le disposizioni fondamentali del regolamento n. 1427/71 relative all'instaurazione di misure di salvaguardia:

«1. Se, nella Comunità, il mercato di uno o più prodotti fra quelli cui si riferisce l'art. 1, paragrafo 1, subisce o rischia di subire, in conseguenza d'importazioni o di esportazioni, gravi perturbazioni tali da compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, negli scambi con i paesi terzi possono essere applicate misure adeguate finchè la perturbazione o il rischio della medesima non siano scomparsi.

Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione secondo la procedura di voto di cui all'art. 43, paragrafo 2 del Trattato, adotta le modalità di applicazione del presente paragrafo e definisce i casi e i limiti nei quali gli Stati membri possono prendere provvedimenti cautelativi».

3. L'art. 1 del regolamento del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1928, che definisce le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 11), stabilisce che:

«per valutare se nella Comunità il mercato di uno o più prodotti di cui all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 865/68 subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni o delle esportazioni, gravi perturbazioni in grado di compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, si tiene conto in particolare:

a) del volume delle importazioni o delle esportazioni realizzate o prevedibili;

b) delle disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità;

c) dei prezzi praticati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità o della loro prevedibile evoluzione e in particolare della loro tendenza ad un ribasso o ad un aumento eccessivo rispetto ai prezzi degli ultimi anni;

d) dei prezi praticati sul mercato della Comunità riportati ad uno stadio comparabile, per i prodotti provenienti dai paesi terzi, e in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo, se la situazione prevista al principio di questo articolo si produce a causa delle importazioni».

Quando si verifica la situazione di cui all'art. 7, n. 1 del regolamento del Consiglio n. 1927/75, l'art. 2, n. 1, lett. a) del regolamento n. 1928/75 consente di negare il rilascio dei titoli d'importazione per prodotti provenienti da paesi terzi. Tuttavia, secondo l'art. 2, n. 2, 1° comma, le suddette misure «possono essere prese solo nei limiti e per la durata strettamente necessari».

4. Ritenendo che la causa dinanzi ad esso pendente sollevasse questioni di diritto comunitario, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione:

«Se il regolamento (CEE) della Commissione n. 2107 che stabilisce le misure di

salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU n. L 218, pag. 54), in quanto mantenuto in vigore dopo il 30 giugno 1976, risultasse incompatibile con il combinato disposto dell'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) dell Consiglio 22 luglio 1975, n. 1927, relativo al regime degli scambi con i paesi terzi nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 7) e dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1928, che definisce le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 11)».

5. L'ordinanza di rinvio del Bundesverwaltungsgericht è stata registrata nella cancelleria della Corte il 25 maggio 1981.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente nella causa principale, con l'avv. D. Ehle, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Hilf, membro del suo ufficio legale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Tuttavia la Corte ha invitato le parti in causa a presentare osservazioni scritte su alcune questioni prima dell'udienza.

Con ordinanza 9 dicembre 1981, la Corte ha deciso di rimettere la causa alla seconda Sezione.

II — Le osservazioni scritte

1. La *Wünsche* osserva che le gravi perturbazioni per il mercato delle conserve di funghi erano scomparse almeno dal 1° luglio 1976. Il mercato tedesco, più che subire perturbazioni, soffriva invece di penuria. Sui diversi criteri di valutazione di cui all'art. 1 del regolamento n. 1928/75, la Wünsche sostiene quanto segue.

Volume delle importazioni realizzate o prevedibili

Le importazioni da Taiwan hanno avuto il seguente andamento: 15 808 tonnellate nel 1974; 18 174 tonnellate nel 1975; 7 830,8 tonnellate nel 1976.

Nel 1976, il quantitativo complessivo esportato è quindi sceso all'incirca al 40 % del totale dell'anno precedente. L'ultima quota ammessa è stata venduta e messa in libera pratica, durante la stagione 1975/1976 di Taiwan, il 1° aprile 1976. Fatta salva una rimanenza di magazzino di 350 tonnellate all'incirca, Taiwan non era in grado di fornire altre conserve di funghi prima del nuovo raccolto che avviene nel mese di dicembre, per cui le prime importazioni si possono effettuare al più presto in febbraio o marzo.

Per quanto riguarda la Corea, queste sono state le importazioni: 6 102,5 tonnellate nel 1974; 2 698,9 tonnellate nel 1975, e 1 898 tonnellate nel 1976.

Durante il primo semestre del 1976 ha iniziato a profilarsi una forte diminuzione delle consegne. Dal giugno del 1976 non risulta che vi siano più state offerte dalla Corea.

Le importazioni dalla Repubblica popolare di Cina sono state le seguenti: 21 568,4 tonnellate nel 1974; 16 291,4 tonnellate nel 1975, e 16 183,7 tonnellate nel 1976. Nel 1976 la Repubblica popolare ha consegnato un quantitativo approssimativo pari a quello del 1975.

A causa di questa impossibilità dei paesi terzi di consegnare la merce, taluni importatori hanno persino stentato ad esaurire i titoli d'importazione loro rilasciati per il terzo ed il quarto trimestre del 1976.

Secondo la Wünsche, è quindi assodato che non sussisteva più alcun rischio di perturbazione grave dovuta alle importazioni, per lo meno dal 1° luglio 1976. In realtà, il suddetto rischio era già scomparso sin dal 1° marzo 1976.

Disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità

Sul mercato della Comunità, per lo meno all'epoca in questione, solo la Francia esportava. L'Olanda aveva essenzialmente prodotto solo funghi di terza scelta coltivati in serra e venduti come specialità. La Wünsche non ha ricevuto nessuna offerta da fornitori francesi prima del febbraio del 1977. Altri commercianti all'ingrosso tedeschi hanno ricevuto offerte dalla Francia solo durante il secondo ed il terzo trimestre del 1977. D'altra parte, sin dal febbraio del 1976, sono sorti diversi ostacoli per le consegne dalla Francia.

Tutte le suddette circostanze dimostrano secondo la Wünsche che, in ogni caso durante il periodo tra il 1° luglio ed il 31 dicembre 1976, i quantitativi di merce offerti sul mercato interno della Comunità sono stati nulli o comunque insufficienti.

Prezzi praticati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità

Nel periodo tra il luglio-agosto del 1974 e il luglio-agosto del 1976, i prezzi hanno subito un aumento del 90 e 100 %. La misura di salvaguardia adottata nel 1974 ha quindi avuto come effetto, sul mercato tedesco, quello di far aumentare in modo eccessivo i prezzi dei funghi prodotti nella Comunità, ciò che non corrispondeva all'obbiettivo prefisso. I prezzi erano aumentati all'incirca del 30 % nel periodo tra il novembre-dicembre del 1975 e il giugno-luglio del 1976. Secondo la Wünsche, sarebbe stato necessario far fronte agli aumenti eccessivi dei prezzi abrogando rapidamente le misure di salvaguardia.

Prezzi praticati sul mercato della Comunità per i prodotti dei paesi terzi

Anche i prezzi dei prodotti dei paesi terzi hanno subito un aumento nel 1976, sia rispetto al 1974, sia rispetto al 1975. Rispetto al 1974 i prezzi per le conserve di funghi importate da Taiwan hanno subito in parte un aumento sino all'80 %. Rispetto al 1975, l'aumento dei prezzi dovrebbe essere calcolato intorno al 40 %. A richiesta della Commissione, Taiwan ha infatti aumentato del 15 % i prezzi dei quantitativi consegnati nel primo trimestre del 1976. Successivamente, i prezzi hanno ancora subito un aumento ufficiale del 25 %. I produttori di conserve di funghi, coreani e cinesi, si sono adeguati a quel livello dei prezzi.

In mancanza di grave perturbazione, o di rischio di una simile perturbazione, gli obiettivi dell'art. 39, n. 1, lett. da a) a c) del Trattato, che riguardavano i produttori, non potevano, a parere della Wünsche, essere compromessi. Invece, la Commissione ha violato gli scopi della tutela del consumatore stabiliti dall'art. 39, n. 1. lett. da d) a e) del Trattato: non è stata garantita la sicurezza degli approvvigionamenti, del consumatore di conserve di funghi, ed i consumatori non sono stati nemmeno messi in grado di

procurarsi tali conserve a prezzi ragionevoli.

La Commissione doveva limitarsi a perseguire gli scopi di cui all'art. 39 del Trattato. Col mantenere in vigore le misure di salvaguardia oltre il 1° luglio 1976, essa ha invece seguito una politica protezionistica unilaterale a favore dei produttori francesi di funghi e dell'industria francese delle conserve di funghi, politica che non rientra affatto nell'art. 39 del Trattato.

Anche volendo ammettere che la Commissione disponga di un ampio potere discrezionale nell'applicare l'art. 7 del regolamento n. 1927/75 nell'ambito degli artt. 39 e 40 del Trattato e del regolamento n. 1928/75, nella fattispecie, essa ne ha manifestamente abusato: i presupposti, non fosse altro di uno dei criteri enumerati dall'art. 1 del regolamento n. 1928/75, non sussistevano più alla data del 1° luglio 1976 al più tardi.

La Wünsche sottolinea che le misure di salvaguardia andavano abrogate dal momento in cui erano cessate le perturbazioni del mercato. Essa si richiama in proposito al quarto considerando del regolamento n. 1927/75, all'art. 7, n. 1, dello stesso regolamento, al primo considerando del regolamento n. 1925/73, nonché all'art. 2, n. 2, di questo.

La Commissione non può agire, a norma del summenzionato principio, in modo tale da consentire l'esaurimento, prima del 70 %, poi del 100 %, dei quantitativi indicati nelle richieste di licenza: l'abrogazione rapida delle misure di salvaguardia doveva consentire che queste avessero solo gli effetti desiderati. Il più grave inconveniente per la ricorrente consiste nel fatto che, non disponendo di un numero sufficiente di licenze d'importazione a suo nome, è stata costretta a farsi trasferire licenze rilasciate ad altri imprenditori, per poter importare la merce.

2. La *Commissione* osserva che la sua condotta dev'essere valutata in relazione al momento in cui sono state adottate le misure di salvaguardia (vedi sentenza 5 maggio 1981, Dürbeck c/ Hauptzollamt di Francoforte sul Meno, causa n. 112/80, punto 24 della motivazione). Essa ritiene di disporre di un ampio margine discrezionale nel valutare le situazioni economiche. Essa può tener conto di fattori diversi da quelli elencati nell'art. 1 del regolamento n. 1928/75. Essa deve tener conto soprattutto dei suddetti, ma può anche prendere provvedimenti appena uno degli indicatori dimostra l'esistenza di un grave rischio. Essa deve inoltre limitare o eliminare i provvedimenti adottati quando essi non sono più indispensabili. Le allegazioni della Wünsche non corrispondono alla situazione del mercato rilevata dalla Commissione prima dell'entrata in vigore della misura in questione. Le valutazioni fatte a quell'epoca dalla Commissione sono state confermate dall'ulteriore andamento effettivo del mercato. La Commissione esamina poi se i presupposti di cui all'art. 1 del regolamento nr. 1928/75 sussistessero al momento dell'adozione della disciplina controversa.

Volume delle importazioni realizzate o prevedibili

Basandosi sui dati dell'Ufficio federale di statistica, la Commissione rileva che le importazioni nella Repubblica federale di

Germania da paesi terzi ammontavano a circa 20 000 tonnellate annue prima del 1972, a 37 633 nel 1973, e a 20 434 tonnellate nel primo semestre del 1974. Le misure di salvaguardia adottate il 30 agosto 1974 non erano bastate per impedire l'importazione di 44 140 tonnellate nel 1974 e di 37 340 tonnellate nel 1975. Esse hanno cominciato a produrre l'effetto desiderato nel 1976, anno in cui sono state importate 26 797 tonnellate. La Commissione ritiene che, se avesse abrogato le suddette misure per il terzo e il quarto trimestre del 1976, le importazioni di quell'anno avrebbero raggiunto un livello identico a quello del 1974. L'anno successivo, la stabilizzazione ottenuta si desume dalla quota di 29 905 tonnellate, prima che un brusco aumento delle domande d'importazione nel maggio del 1978, per un totale di 40 914 tonnellate, rendesse necessarie nuove misure di salvaguardia.

Disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità

La Commissione prende in esame le giacenze dei principali fornitori, vale a dire la Francia e i Paesi Bassi, per la Francia in base alle statistiche elaborate dall'Association nationale interprofessionnelle des fruits et des légumes transformés. In Francia, il livello massimo delle giacenze nel 1974 è stato di 19 900 tonnellate, cioè non molto superiore a quello degli anni precedenti. Nel 1975, con 24 726 tonnellate, ha superato nettamente il massimo di questi anni. Le misure di salvaguardia hanno avuto l'effetto di ridurre le giacenze a 8 306 tonnellate alla fine di giugno del 1976. Alla fine del 1976, le giacenze disponibili, che erano ancora di 5 445 tonnellate ad ottobre e di 4 110 tonnellate a dicembre, hanno consentito di allentare le misure di salvaguardia e persino di abrogarle il 1° gennaio 1977. Nei due anni successivi, le giacenze in Francia hanno continuato ad oscillare tra le 5 000 e le 10 000 tonnellate e non hanno più raggiunto, in seguito, il livello anteriore al 1974.

Nei Paesi Bassi le giacenze hanno raggiunto le 4 500 tonnellate circa all'inizio del 1976 e le 3 000 tonnellate alla metà del 1976, e sono scese a circa 2 000 tonnellate verso la fine dello stesso anno.

La Commissione conclude che i dati relativi alle giacenze nel giugno del 1976 non dimostravano una situazione di penuria sul mercato. Anche alla fine del 1976 le giacenze comunitarie superavano ancora le 6 000 tonnellate.

Prezzi praticati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità

I documenti di cui dispone la Commissione dimostrano che in Francia il costo di produzione di una scatola di mezzo chilo di conserve di funghi di prima scelta ha oscillato tra DM 1,30 e DM 1,40 sino alla metà del 1974. A causa della pressione esercitata dai prodotti originari di paesi terzi, importati nel 1974, il prezzo di mercato è momentaneamente sceso a DM 1,15-1,20 e DM 1,25, per risalire successivamente a DM 1,45 nel periodo di applicazione delle misure di salvaguardia, cioè sino alla fine del 1975. Il prezzo di mercato ha oscillato sino al giugno del 1976 tra DM 1,45 e DM 1,50. A causa della pressione persistente esercitata sul mercato dai prodotti di paesi terzi, la Commissione tuttavia non aveva ancora, a quell'epoca, ritenuto necessario abrogare completamente le misure di salvaguardia, bensì allentarle, tenuto conto dell'evidente aumento dei prezzi. Il rifarsi sino alla fine del 1976, per il 70 o per il 100 %, alla quantità di riferimento importata nel 1973 produceva, alla fine del 1976, un nuovo aumento dei prezzi. I prezzi medi sul mercato tedesco, calcolati dall'Ufficio federale di statistica, con-

fermano a posteriori i prezzi che la Commissione ha ritenuto rappresentativi. L'aumento dei prezzi nell'ambito della Comunità risponde allo scopo delle misure di salvaguardia adottate.

Mentre sul mercato tedesco i prezzi medi delle importazioni dalla Francia sono sempre stati superiori a DM 1,70 per ½ kg sino al 1971, gli stessi sono scesi al disotto di DM 1,50 dal 1972 al 1975. I prodotti dei paesi terzi, esercitando pressioni sul mercato comunitario, soprattutto a partire dal 1973, ostacolavano in un primo momento qualsiasi assestamento dei prezzi. Le statistiche dimostrano che, dopo l'abrogazione delle misure di salvaguardia, si sono potuti raggiungere di nuovo, dal 1977 al 1979, prezzi medi pari a DM 2,13; 1,89 e 1,98.

I documenti in possesso della Commissione non confermano l'esistenza di quell'«aumento del 90 e del 100 %» che la ricorrente nella causa principale sostiene di aver osservato per i prezzi del 1974. Un siffatto aumento non corrisponde neppure ai dati in possesso dell'Ufficio di statistica tedesco, i quali indicano, per il 1974, un prezzo medio di DM 1,31 per ½ kg, e, per il 1976, un prezzo medio di 1,81 per ½ kg, il che corrisponde ad una percentuale d'aumento del 38 %.

Prezzi praticati per i prodotti dei paesi terzi

I prezzi delle conserve di funghi dei principali paesi terzi, cioè Taiwan, Repubblica popolare di Cina e Corea del Sud, che sono stati comunicati alla Commissione verso la metà del 1974, erano temporaneamente scesi da DM 1,20 e più a circa DM 1,10. Di conseguenza i prezzi d'offerta risultavano del 20-30 % circa inferiori al costo di produzione dell'industria comunitaria e avevano provocato un crollo dei prezzi dei prodotti della Comunità.

Verso la metà del 1976 i prezzi dei prodotti dei paesi terzi erano ancora inferiori del 10 % circa al costo di produzione di quelli comunitari. Si era quindi dimostrato indispensabile mantenere in vigore le misure di salvaguardia. Il prezzo medio per l'annata in questione è stato notevolmente inferiore al prezzo medio dei prodotti comunitari, benché si sia potuto notare un riavvicinamento verso fine anno. L'abrogazione prematura delle misure di salvaguardia avrebbe rimesso in questione tale andamento. Il quasi statu quo dei prezzi raggiunti nel 1977 è dovuto, tra l'altro, all'osservanza della disciplina dei prezzi da parte dei paesi terzi.

In base alle summenzionate considerazioni, la Commissione propone di risolvere la questione sollevata dal Bundesverwaltungsgericht come segue:

«L'esame della questione pregiudiziale non ha posto in evidenza alcunché atto ad inficiare la validità dei regolamenti (CEE) della Commissione n. 2107/74, n. 1412/76 e n. 2284/87.»

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 4 febbraio 1982, hanno presentato osservazioni orali, la Wünsche Handelsgesellschaft, con l'avv. D. Ehle, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. M. Hilf, membro del suo ufficio legale, in qualità di agente, assistito dal sig. M. Van Tyghem, in qualità di perito.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 25 marzo 1982.

In diritto

1 Con ordinanza 25 marzo 1981, pervenuta alla Corte il 25 maggio seguente, il Bundesverwaltungsgericht ha sollevato, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione relativa alla validità del regolamento della Commissione 8 agosto 1974, n. 2107, che stabilisce le misure di salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU n. L 218, pag. 54), nonché dei regolamenti della Commissione 18 giugno 1976, n. 1412, e 21 settembre 1976, n. 2284, che fissano, per l'applicazione del regime dei titoli d'importazione di conserve di funghi, la percentuale da applicarsi alla quantità di riferimento, per il terzo e, rispettivamente, per il quarto trimestre del 1976 (GU n. L 158, pag. 37 e GU n. L 258, pag. 5).

2 Tali regolamenti si inseriscono nell'ambito della disciplina comunitaria relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. Per il periodo in questione, l'adozione delle misure di salvaguardia in questo settore è stata disciplinata anzitutto dal regolamento del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1427 (GU n. L 151, pag. 5), poi dal regolamento del Consiglio, 22 luglio 1975, n. 1927 (GU n. L 198, pag. 7), il cui art. 7, n. 1, riproduce testualmente l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1427/71:

«Se, nella Comunità il mercato di uno o più prodotti ... subisce o rischia di subire in conseguenza d'importazioni ..., gravi perturbazioni tali da compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato, negli scambi con i paesi terzi possono essere applicate misure adeguate finché la perturbazione o il rischio della medesima non siano scomparsi ...».

I comma 2 degli stessi articoli incaricavano la Commissione di adottare le misure necessarie.

3 Con regolamenti adottati contemporaneamente (n. 1428/71 e, rispettivamente, n. 1928/75), il Consiglio aveva stabilito le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore indicato (GU 1971, n. L 151, pag. 6, e GU 1975, n. L 198, pag. 11). Gli artt. n. 1 di tali regolamenti precisavano che, per valutare l'esistenza di una situazione come quella sopra descritta, bisognava tener conto in particolare:

«a) del volume delle importazioni e delle esportazioni realizzate o prevedibili;

b) delle disponibilità di prodotti indigeni sul mercato della Comunità;

c) dei prezzi praticati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità o della loro prevedibile evoluzione e in particolare della loro tendenza ad un ribasso o ad un aumento eccessivo rispetto ai prezzi degli ultimi anni;

d) dei prezzi praticati sul mercato della Comunità per i prodotti provenienti dai paesi terzi, e in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo, se la situazione prevista al principio di questo articolo se produce a causa delle importazioni».

Inoltre gli artt. 2, n. 2, dei suddetti regolamenti stabilivano che le misure di salvaguardia potevano essere adottate solo nei limiti e per la durata strettamente necessari.

4 Per l'attuazione di questa normativa del Consiglio, la Commissione adottava il suddetto regolamento n. 2107/74. Nella motivazione essa dichiarava che, nel 1973 e nei primi sei mesi del 1974, le importazioni di conserve di funghi nella Comunità avevano superato ampiamente quelle effettuate negli anni precedenti, che i prezzi d'offerta dei paesi terzi erano del 20-30 % inferiori al costo di produzione dell'industria comunitaria e che le giacenze di conserve di funghi prodotte nella Comunità superavano largamente quelle degli anni precedenti.

5 All'art. 3 del regolamento, la Commissione si riservava il potere di limitare il rilascio di licenze d'importazione per ciascun richiedente ad una data percentuale della quantità di riferimento, pari alla quantità di conserve di funghi che il richiedente aveva introdotto nella Comunità nel corrispondente periodo del 1973, o alla quantità media delle importazioni del prodotto nello stesso periodo negli anni 1971-1973. In seguito la Commissione fissava, con ulteriori regolamenti, la suddetta percentuale, dapprima al 50 %, poi al 25 %, infine al 40 % per il primo trimestre del 1976 ed al 55 % per il secondo trimestre dello stesso anno. Con i due regolamenti n. 1412/76 e n. 2284/76 summenzionati, la percentuale veniva fissata al 70 % per il terzo trimestre ed al 100 % per il quarto trimestre del 1976. Con effetto dal 1° gennaio 1977, le misure di salvaguardia adottate col regolamento n. 2107/74 venivano definitivamente abrogate.

6 Il 9 luglio 1976, la ricorrente nella causa principale, Wünsche Handelsgesellschaft, chiedeva alle autorità tedesche il rilascio di una licenza d'importazione per 1 000 tonnellate di conserve di funghi di Taiwan. Poiché le autorità avevano respinto la domanda basandosi sul regime delle quote sopradescritto, essa adiva il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, sostenendo che non vi era più motivo di mantenere in vigore il suddetto regime oltre il 1° luglio 1976. In seguito alla reiezione della domanda, essa ha proposto direttamente ricorso per cassazione (Revision) dinanzi al Bundesverwaltungsgericht.

7 In tali circostanze, quest'ultimo giudice ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se il regolamento (CEE) della Commissione n. 2107 che stabilisce le misure si salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU n. L 218, pag. 54), in quanto mantenuto in vigore dopo il 30 giugno 1976, risultasse incompatibile con il combinato disposto dell'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1927, relativo al regime degli scambi con i paesi terzi nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 7) e dell'art. 2, n. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 22 luglio 1975, n. 1928, che definisce le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 198, pag. 11)».

8 Dato che il regolamento n. 2107/74 richiedeva, per poter essere applicato, che fosse fissata una nuova percentuale da applicare alla quantità di riferimento e che tale percentuale per gli ultimi due trimestri del 1976 era stata fissata dai regolamenti n. 1412/76 e n. 2284/76, la questione che è stata sollevata verte in realtà sulla validità di questi due regolamenti.

9 La ricorrente nella causa principale non contesta che, nel 1974, la situazione del mercato delle conserve di funghi giustificasse l'adozione di misure di salvaguardia del tipo previsto dal regolamento n. 2107/74. Essa sostiene invece che, dal giugno del 1976 al più tardi, erano venuti meno tutti i presupposti per la conservazione in vigore delle suddette misure. A quell'epoca, sul mercato tedesco delle conserve di funghi cui è destinato almeno il 95 % delle importazioni nella Comunità, vi sarebbe stata scarsità di merce. In mancanza di offerte dai paesi terzi, diverse licenze d'importazione già rilasciate non

avrebbero potuto essere esaurite e neppure la produzione comunitaria, che è concentrata soprattutto in Francia, sarebbe stata in grado di soddisfare la domanda tedesca. I prezzi di mercato dei prodotti comunitari sarebbero aumentati del 90-100 % tra il luglio - agosto del 1974 e lo stesso periodo del 1976, ed i prezzi dei prodotti importati soprattutto da Taiwan sarebbero in parte aumentati persino dell'80 % durante lo stesso periodo.

10 Nelle osservazioni presentate alla Corte, la Commissione dichiara che tali dati non corrispondono a quelli di cui disponeva al momento dell'adozione dei regolamenti n. 1412/76 e n. 2284/76 e che sono stati confermati dalle statistiche ufficiali successivamente pubblicate. In realtà, le misure di salvaguardia avrebbero cominciato ad avere gli effetti desiderati solo nei primi due trimestri del 1976. All'epoca in cui vennero adottati i due regolamenti, l'effettiva situazione del mercato non avrebbe ancora consentito l'abrogazione delle misure di salvaguardia. L'apertura graduale delle frontiere ai paesi terzi si sarebbe dimostrata indispensabile per non compromettere l'assestamento del mercato che si profilava.

11 Di fronte a queste due tesi opposte, è opportuno accertare se la Commissione, all'epoca in cui vennero adottati i regolamenti litigiosi e tenuto conto della situazione del mercato in questione nonché del potere discrezionale che le attribuiscono le suddette disposizioni, abbia applicato correttamente l'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 1927/75 e gli artt. 1 e 2 del regolamento del Consiglio n. 1928/75. Poiché oltre il 95 % delle importazioni di conserve di funghi nella Comunità sono destinate alla Repubblica federale di Germania, bisogna soprattuto esaminare, a tal fine, la situazione sul mercato tedesco.

12 In proposito, dai dati pubblicati dall'Ufficio federale di statistica (in prosieguo Ufficio federale tedesco) si desume che nella Repubblica federale di Germania le importazioni da paesi terzi hanno subito un notevole incremento negli anni 1973 e 1974. Nel 1975 il volume delle importazioni è stato analogo a quello del 1973. Solo nel 1976 le importazioni sono scese al disotto di tale livello, pur rimanendo superiore a quello degli anni anteriori al 1973. I dati mensili relativi al 1976, che sono stati forniti dalla Commissione a richiesta della Corte, mostrano solo lievi variazioni da un mese all'altro e quindi non suffragano la tesi secondo cui sono mancate offerte dei paesi terzi sin dal mese di giugno.

13 I dati relativi alle giacenze di conserve in Francia, che sono stati forniti alla Commissione dalla Association nationale interprofessionnelle des fruits et légumes transformés, mostrano un notevole aumento nel 1974 e nel 1975 nonché una netta diminuzione nel 1976. Secondo le statistiche dell'Ufficio federale tedesco, invece, i dati annuali relativi alle importazioni di conserve di funghi dagli Stati membri nella Repubblica federale di Germania mostrano un andamento pressoché costante, non solo per il periodo in questione, bensì per tutto quello dal 1972 al 1978. Anche per queste importazioni, i dati mensili per il 1976 indicano solo lievi variazioni.

14 Per quanto riguarda i prezzi praticati sul mercato tedesco, la ricorrente nella causa principale ha prodotto una lettera di un mediatore di Amburgo che comprende un elenco di prezzi delle conserve di funghi di paesi terzi che questi ha sdoganato nel periodo agosto del 1974 - dicembre del 1976. Questo elenco, che non indica il volume delle importazioni, mostra un aumento dei prezzi pari al 60-70 %, tra l'inizio del periodo e il luglio del 1976.

15 Un aumento così notevole, il quale, d'altro canto è documentato solo in modo frammentario, non trova riscontro nelle statistiche dell'Ufficio federale tedesco, da cui si desume che l'aumento dei prezzi delle conserve di funghi di paesi terzi nel periodo in questione non è stato superiore al 30 % circa. In proposito, bisogna ricordare che, secondo la motivazione del regolamento n. 2107/74, i prezzi d'offerta dei paesi terzi nel 1974 sarebbero stati del 20-30 % inferiori al costo di produzione dell'industria comunitaria.

16 Infine, per quanto riguarda i prezzi dei prodotti provenienti dagli Stati membri, i dati dell'Ufficio federale tedesco dimostrano che questi hanno subito un notevole ribasso nel periodo tra il 1972 ed il 1974, un leggero rialzo nel 1975, ed un notevole aumento nel corso del 1976, senza per questo raggiungere, prima degli ultimi mesi di quell'anno (i cui dati non erano comunque disponibili al momento dell'adozione dei regolamenti litigiosi), il livello, in DM al cambio corrente, degli anni anteriori al 1972.

17 Ciò premesso, non si può contestare che la Commissione sia rimasta entro il limiti del suo potere discrezionale nel ritenere, al momento dell'adozione dei regolamenti impugnati, che la situazione del mercato non consentisse ancora di abrogare le misure di salvaguardia adottate nel 1974.

18 Bisogna quindi risolvere la questione pregiudiziale nel senso che l'esame dei regolamenti della Commissione n. 1412/76 e n. 2284/76 non ha portato in luce alcunché ad inficiarne la validità.

Sulle spese

19 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato davanti al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Bundesverwaltungsgericht con ordinanza 25 marzo 1981, dichiara:

L'esame dei regolamenti della Commissione 18 giugno 1976, n. 1412, e 21 settembre 1976, n. 2284, non ha posto in luce alcunché atto ad inficiarne la validità.

Due Chloros Grévisse

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 maggio 1982.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Seconda Sezione

O. Due