Nel procedimento 112/80,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dallo Hessisches Finanzgericht (VII Sezione) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

FIRMA ANTON DÜRBECK, Francoforte sul Meno,

e

HAUPTZOLLAMT FRANKFURT AM MAIN-FLUGHAFEN (Ufficio doganale principale di Francoforte sul Meno-aeroporto),

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 5 aprile 1979, n. 687 (GU n. L 86, pag. 18), combinato coi regolamenti modificativi 23 aprile 1979, n. 797 (GU n. L 101, pag. 7) e 12 giugno 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13),

LA CORTE,

composta dai signori: J. Mertens de Wilmars, presidente; Mackenzie Stuart e T. Koopmans, presidenti di Sezione; A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling e A. Chloros, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti ed il procedimento scritto

Con regolamento 5 aprile 1979, n. 687, la Commissione adottava provvedimenti di salvaguardia, a norma dell'art. 29 del regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU n. L 147, pag. 1).

I provvedimenti adottati consistevano in particolare nel sospendere, durante il periodo 25 aprile - 15 agosto 1979, lo sdoganamento di mele fresche, non da sidro, importate dal Cile.

In considerazione di talune circostanze, la Commissione rinviava poi per ben due volte l'inizio del suddetto periodo.

Con regolamento 23 aprile 1979, n. 797, questa data veniva differita al 5 maggio 1979 per le mele di cui al regolamento n. 687/79, trasportate via mare e che avessero lasciato il Cile al più tardi il 12 aprile 1979 a destinazione di un porto comunitario.

Con regolamento 12 giugno 1979, n. 1152, lo sdoganamento veniva sospeso solo a partire dal 17 giugno 1979, se ed in quanto le navi che trasportavano le mele originarie del Cile avessero raggiunto un porto comunitario prima del 19 maggio 1979.

Il 13 luglio 1979, il Cile chiedeva, giusta l'art. XXIII-2 del GATT, che i summenzionati provvedimenti di salvaguardia costituissero oggetto di consultazioni nell'ambito del suddetto Trattato. Esso riteneva, infatti, che detti provvedimenti violassero le disposizioni del GATT.

La «Ditta Anton Dürbeck» (in prosieguo: la Dürbeck), attrice nella causa principale, operante nella Repubblica federale di Gemania nel settore del commercio all'ingrosso e dell'importazione di ortofrutticoli, il 25 luglio 1979, chiedeva alle autorità tedesche lo sdoganamento di due cartoni di mele da tavola originarie del Cile del peso di kg 45, trasportate nella Repubblica federale di Germania, per via aerea. Le autorità doganali tedesche respingevano la domanda basandosi sull'art. 1° del regolamento n. 687/79, nonché sui regolamenti successivi nn. 797/79 e 1152/79, giacché esse ritenevano che l'importazione di cui trattasi rientrasse in detti testi, nonostante il fatto che questi disciplinassero in maniera espressa le importazioni effettuate via mare e non per via aerea. Detta decisione veniva impugnata dall'interessata avanti il Finanzgericht dell'Assia, in quanto la sua base giuridica, cioè il regolamento della Commissione n. 687/79, sarebbe in conflitto col regolamento n. 1035/72 e col regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2707 (GU n. L 291, pag. 3). Onde risolvere il problema, il Finanzgericht dell'Assia, con ordinanza 24 marzo 1980, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia valido il regolamento (CEE) della Commissione 5. 4. 1979, n. 687, (GU n. L 86, pag. 18), combinato con i regolamenti modificativi 23. 4. 1979, n. 797, (GU n. L 101, pag. 7) e 12. 6. 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13)».

L'ordinanza di rinvio è pervenuta in cancelleria il 18 aprile 1980.

Giusta l'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno depositato osservazioni scritte la ditta Dürbeck, con gli avv.ti Ehle, Feldmann, Schiller e Eyl, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo Ufficio legale in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere

ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato la Commissione a produrre, prima del 31 ottobre 1980 un prospetto dell'andamento dei prezzi delle mele da tavola, e dei quantitativi prodotti nella Comunità nelle annate 1976-1977, 1977-1978 e 1978-1979, ed a fornire ulteriori precisazioni, all'udienza, sullo stato del procedimento avviato dal Cile avverso la Comunità avanti le competenti autorità del GATT ed eventualmente sul suo esito.

II — Le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia

La *Dürbeck* passa anzitutto in rassegna la situazione che fa da sfondo agli antefatti.

In primo luogo, essa precisa di aver già stipulato, nel novembre 1978, con una ditta esportatrice cilena, un contratto vertente su un quantitativo globale di circa 300 000 casse di mele originarie del Cile per il periodo di importazione che ha inizio alla fine di marzo 1979.

In secondo luogo, essa fa la cronistoria dei provvedimenti di salvaguardia disposti dalla Commissione nell'aprile 1979.

Nel periodo fine 1978 - inizio 1979, alla Commissione erano già noti tanto i quantitativi di mele da tavola che i cinque paesi tradizionalmente fornitori, fra i quali il Cile, intendevano esportare nella Comunità, quanto le cifre approssimative relative alla raccolta del 1978 negli Stati membri. Pur essendo in possesso di questi dati, la Commissione non ha affatto menzionato, in questo periodo, eventuali provvedimenti di salvaguardia contro il Cile o altri paesi esportatori.

Sotto la pressione delle organizzazioni di produttori comunitari che volevano ottenere una limitazione delle importazioni provenienti dall'emisfero sud, la Commissione era stata indotta, in seguito, a negoziare accordi autolimitativi ai paesi tradizionalmente fornitori.

Il Cile, per il quale la Commissione aveva determinato una quota di 42 000 tonnellate, non accettava questo quantitativo nell'ambito dell'autolimitazione, giacché dei contratti definitivi erano già stati stipulati cogli importatori comunitari fino a concorrenza di 55 000 tonnellate (5 000 tonnellate erano cionondimeno della merce in transito, a destinazione dell'Austria).

La congiuntura esistente al momento dell'adozione del provvedimento di salvaguardia nel mercato comunitario delle mele da tavola era ampiamente nota e trasparente per la Commissione.

Era prevedibile che il Sudafrica e la Nuova Zelanda non esaurissero del tutto i quantitativi loro attribuiti nell'ambito degli accordi di autolimitazione, pur tenendo a conservare le loro quote di riferimento per eventuali ulteriori accordi d'autolimitazione.

Quanto al raccolto comunitario delle mele da tavola, nel 1977 esso era di circa 6 milioni e mezzo di tonnellate, ma va sottolineato che questa cifra assoluta, presa isolatamente, non vuol dire granché. Per valutare la situazione del mercato delle mele nell'aprile 1979, occorre infatti accertare:

a) in qual misura trattavasi di merce atta a costituire oggetto d'intervento,

b) quale quantitativo di merce atto a costituire oggetto di intervento fosse ancora giacente il 1° aprile 1979 nei depositi frigoriferi,

c) se, anche ammettendo che ciò si fosse reso necessario, il quantitativo immagazzinato avrebbe potuto esser esitato più rapidamente in caso di tenuta normale del mercato.

Orbene, secondo il parere di periti, il 25-30 % tutt'al più delle scorte del raccolto di mele del 1978 erano atte a costituire oggetto d'intervento, dato che circa il 70 % delle merci in giacenza non rispondeva alle norme di qualità stabilite dall'organizzazione comune dei mercati e non potevano quindi essere acquistate al prezzo di ritiro o ritirate dal mercato per altri motivi.

Inoltre, al momento dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia, non vi era più nei depositi se non una parte della merce atta a costituire oggetto d'intervento. Infatti, le mele in depositi normali non possono restarvi, sul piano puramente tecnico, oltre la metà o la fine del mese di febbraio.

Infine, si deve presupporre che, ove sul mercato si fosse registrato un andamento normale sino all'inizio del 1979, sarebbe stato venduto un quantitativo molto più rilevante di mele. Ciò non è avvenuto, a causa del fatto che le offerte di mele erano state di proposito contenute a partire dall'ottobre 1978, onde ottenere dei prezzi più alti, occultare la cattiva qualità della merce che sarebbe stata evidenziata col ricorso ad un intervento prematuro, e sostenere la necessità dell'estensione del periodo d'intervento.

I prezzi di vendita del commercio all'ingrosso sui mercati rappresentativi della Comunità hanno rivelato una costante tendenza al rialzo.

Tutte le affermazioni che figurano qui sopra potrebbero, ad avviso della Dürbeck, esser confermate dalla Commissione in base ai dati in suo possesso, ove la Corte chiedesse una conferma del genere.

Stando così le cose, i provvedimenti di salvaguardia adottati dalla Commissione potevano riguardare solo l'importazione supplementare di circa 8 000 tonnellate. Il regolamento con cui questi provvedimenti sono stati adottati non fa alcun riferimento al regolamento n. 2707/72 «che definisce le condizioni d'applicazione di misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli» e non fornisce nemmeno indicazioni sulle «scorte ancora disponibili». Inoltre, in base a talune stime esistenti, solo 35 000 tonnellate di mele sono state importate dal Cile al momento dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia.

La Dürbeck protestava immediatamente, il 10 ed il 12 aprile 1979, contro l'istituzione del provvedimento di salvaguardia e chiedeva una deroga per circa 2 000 tonnellate di mele da tavola, ma la Commissione rifiutava di concerdere un regime transitorio per il quantitativo in questione.

Successivamente tuttavia, con regolamento 23 aprile 1979, n. 797, e con regolamento 12 giugno 1979, n. 1152, la Commissione adottava ancora delle disposizioni transitorie, facendo presente, in un caso, che le possibilità di assorbimento del mercato comunitario non erano state esaurite dalle importazioni effettuate prima del 25 aprile 1979, e, nell'altro caso, che esse non lo erano state nemmeno dalle importazioni realizzate prima del 5 maggio 1979.

La Dürbeck non ha fruito di questa disciplina transitoria giacché, dopo che la Commissione non le aveva lasciato, nonostante le reiterate domande, alcuna speranza quanto all'adozione di una di-

sciplina transitoria, essa aveva rescisso il contratto d'acquisto stipulato con l'esportatore cileno, nonché il contratto di noleggio della nave che avrebbe dovuto trasportare la merce.

Nel 1980, la Commissione non ha stipulato accordi d'autolimitazione coi paesi fornitori, né ha adottato dei provvedimenti di salvaguardia, benché il raccolto di mele nell'ambito della CEE abbia superato i 7 milioni di tonnellate.

In tale contesto, si possono — secondo la Dürbeck — individuare più vizi dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79 atti a provocare la nullità dei suddetti regolamenti. Trattasi fra l'altro:

1) della violazione del combinato disposto dell'art. 29 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 2707/72;

2) della violazione del principio della tutela dell'affidamento;

3) della violazione dell'art. 37 del regolamento (CEE) n. 1305/72, nonché dell'art. 39 e dell'art. 110 del Trattato CEE;

4) della violazione del divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del Trattato CEE.

1. Violazione del combinato disposto dell'art. 29 del regolamento (CEE) n. 1035/72 e degli artt. 1, 2 e 3 del regolamento (CEE) n. 2707/72

La summenzionata violazione deriva dal fatto che le condizioni richieste per l'adozione d'un provvedimento di salvaguardia, per quanto riguarda le mele da tavola, non erano manifestamente soddisfatte né sul piano dei fatti, né su quello del diritto.

Occorre anzitutto considerare che il regolamento n. 687/79 si basa unicamente sul regolamento n. 1035/72 e che esso non fa alcun riferimento al regolamento n. 2707/72, il quale stabilisce per l'appunto le condizioni per l'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli. Non è quindi garantito che la Commissione abbia, in generale, tenuto conto di questo ultimo regolamento e questo vizio di forma può, già da solo, portare alla nullità del regolamento n. 687/79.

Secondo l'art. 29, n. 1, del regolamento n. 1035/72, i provvedimenti di salvaguardia possono essere adottati solo a tre condizioni:

— gravi perturbazioni o minaccia di gravi perturbazioni;

— perturbazioni provocate dall'importazione del prodotto di cui trattasi;

— compromissione degli obiettivi dell'art. 39 del Trattato CEE.

Onde valutare l'esistenza della prima condizione, va tenuto conto, in particolare, di tre fattori, e cioè:

— del volume delle importazioni effettuate o prevedibili;

— delle disponibilità di prodotti nell'ambito del mercato comunitario;

— dei prezzi accertati per i prodotti nazionali nell'ambito del mercato comunitario o del prevedibile andamento di detti prezzi.

Quanto al volume delle importazioni realizzate o prevedibili, la differenza fra il contingente d'importazione proposto dalla Commissione e quello che il Cile era disposto ad accettare era di sole 13 000 tonnellate, di cui 5 000 dovevano semplicemente transitare nella Comunità per essere fornite all'Austria. Trattasi quindi, in realtà, di una differenza di

8 000 tonnellate che, rispetto alla produzione comunitaria di 6 661 000 tonnellate, rappresenta un quantitativo così trascurabile che, secondo il volume prevedibile delle importazioni, non si possono temere perturbazioni né tanto meno «gravi perturbazioni». D'altronde, il 25 aprile 1979, solo 36 000 tonnellate circa erano state importate dal Cile.

La Commissione non è nemmeno stata in grado di provare nel regolamento n. 687/79 che le disponibilità «di prodotti sul mercato della Comunità» fossero sul punto di provocare gravi perturbazioni, in particolare in quanto le mele da tavola importate dal Cile avrebbero reso necessarie delle operazioni di ritiro supplementari.

Il confronto che la Commissione effettua tra la produzione comunitaria di mele della stagione 1978/1979 e di quella della stagione 1977/1978 è, in realtà, irrilevante ai fini della stima delle disponibilità nell'ambito del mercato comunitario al momento dell'applicazione della clausola di salvaguardia. Il solo quantitativo determinante è infatti quello che può in generale costituire oggetto d'intervento, che si trovava in depositi AC (ad atmosfera controllata), dove l'immagazzinamento può tecnicamente essere prorogato oltre il mese di febbraio, e che non era stato tenuto lontano dal mercato per fini speculativi.

Orbene, secondo la Dürbeck, il 25-30 % tutt'al più di mele prodotte nel 1978 e che si trovavano in depositi potevano dar luogo ad intervento.

Inoltre, per quanto riguarda le scorte esistenti al momento dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia, la Commissione ha asserito che esse erano «sensibilmente superiori a quelle che esistevano nello stesso periodo nel corso delle due stagioni precedenti», ma non ha detto che nell'annata 1976/1977 il raccolto di mele è stato normale e che in quella 1977/1978 esso è stato estremamente scarso, di guisa che nel corso di queste stagioni non si sono avuti interventi statali.

La Commissione ha ritenuto che le mele in giacenza non possano esser esitate in condizioni normali prima della fine della stagione. Orbene, per quanto riguarda le mele immagazzinate in depositi normali, l'intervento avrebbe già dovuto aver luogo per motivi tecnici alla fine del mese di febbraio 1979. Per quanto riguarda le mele immagazzinate in depositi AC, la loro vendita viene normalmente facilitata dalle importazioni di mele fresche dall'emisfero sud, che ha, a questo proposito, un effetto di «marketing».

Prescindendo da ciò, l'esistenza di scorte relativamente rilevanti è dovuta, secondo la Dürbeck, a manovre speculative dei produttori di mele della Comunità.

Il terzo fattore da prendere in considerazione è la tendenza dei prezzi dei prodotti nazionali ad un eccessivo ribasso o ad un eccessivo rialzo rispetto al prezzo base.

Onde dimostrare che ci si trovava in presenza di un livello di prezzi particolarmente basso, la Commissione ha fatto un paragone coi prezzi della stagione 1977/1978. Questo confronto è incompleto ed atto ad indurre in errore: nella stagione 1977/1978, i prezzi erano stati anormalmente alti a causa della scarsa produzione. Nel caso in cui i prezzi della stagione 1978/1979 siano inferiori pure a quelli della stagione 1976/1977, questo è un segno della cattiva qualità della produzione dell'annata 1978/1979, già menzionata dalla Dürbeck.

La Commissione ha inoltre passato sotto silenzio il prevedibile andamento dei prezzi e l'effetto di marketing, già menzionato, che le importazioni di mele fresche hanno sulla merce immagazzinata.

La prima condizione di cui all'art. 29 del regolamento n. 1035/72, per l'adozione dei provvedimenti di salvaguardia, non è quindi soddisfatta.

Il summenzionato art. 29 richiede, inoltre, come seconda condizione, che le perturbazioni gravi del mercato trovino origine nel «fatto delle importazioni». Ciò significa che le importazioni devono costituire la causa determinante della grave perturbazione o della minaccia di perturbazione.

La Commissione non ha chiarito questo nesso di causalità. D'altronde, in base alle considerazioni sopra svolte, si può sostenere che le importazioni di mele originarie del Cile che hanno costituito oggetto di provvedimenti di salvaguardia non erano, neanche lontanamente, in grado di provocare una grave perturbazione nell'ambito del mercato comune delle mele.

Infine, l'art. 29 dispone che i provvedimenti di salvaguardia possono essere adottati solo in caso di minaccia di perturbazioni gravi «atte a compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato». Tra queste finalità, tre soltanto sono rilevanti nella presente causa, e cioè:

— garantire un tenore di vita equo a coloro che lavorano nell'agricoltura;

— stabilizzare i mercati;

— garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, in particolare dei consumatori.

Il conseguimento di questi obiettivi non è stato minacciato, ma al contrario favorito dall'importazione di mele cilene.

I provvedimenti di salvaguardia adottati dalla Commissione sono quindi illegittimi alla luce del summenzionato art. 29. Essi lo sono pure rispetto al principio di proporzionalità, in quanto non sono adeguati, né necessari.

2. Violazione del principio della tutela dell'affidamento

Il principio della tutela dell'affidamento, generalmente ammesso dal diritto comunitario, caratterizza in particolare l'art. 3, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2707/72, secondo il quale i provvedimenti di salvaguardia «tengono conto della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità».

La Commissione conosce perfettamente la situazione del mercato delle mele da tavola. Già alla fine dell'anno che precede le importazioni, essa è al corrente, almeno approssimativamente, delle cifre relative al raccolto della Comunità nonché alle prevedibili esportazioni dai paesi terzi fornitori. Inoltre, essa non ignora che, in questo periodo, gli importatori hanno già stipulato i loro contratti e, per quanto riguarda il Cile, anche i loro contratti di noleggio. Ci si può quindi aspettare che essa renda noto, al più tardi alla fine dell'anno, se siano o no previsti dei provvedimenti di salvaguardia. Orbene, per quanto riguarda i provvedimenti oggetto della presente causa, ancora nei mesi di gennaio e febbraio 1979 la Commissione non ha affatto lasciato intendere di progettare provvedimenti del genere.

Anche ammettendo che la clausola di salvaguardia sia stata legittima, la Commissione sarebbe stata tenuta, vista la persistenza del suo comportamento, a concedere pure alla Dürbeck un periodo

transitorio. In seguito, la Commissione ha infatti concesso due periodi transitori (di cui la Dürbeck non è più stata in grado di fruire) e ha quindi ammesso, in teoria, il principio della tutela dell'affidamento in un caso concreto.

3. Violazione dell'art. 37 del regolamento (CEE) e degli artt. 39 e 110 del Trattato CEE

La Dürbeck ricorda che in forza dell'art. 37 del regolamento n. 1035/72 nell'attuazione dell'organizzazione comune dei mercati degli ortofrutticoli occorre tener conto in maniera adeguata e congiunta delle finalità di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato CEE.

Orbene, la Commissione non solo ha violato l'art. 39, ma ha pure violato in maniera ancora più flagrante, il 1° comma dell'art. 110, col quale gli Stati membri e gli organi della Comunità si sono impegnati, fra l'altro, a contribuire alla graduale soppressione delle restrizioni negli scambi internazionali, ed al 2° comma dello stesso articolo, che contempla in sostanza un impegno ad aprire il mercato comune ai paesi terzi in modo conforme alle leggi della concorrenza.

Essa ha infatti reso impossibile l'importazione di 13 000 (8 000) tonnellate di mele originarie del Cile, applicando provvedimenti di salvaguardia infondati in fatto e in diritto. Può darsi che, ciò facendo, la Commissione abbia avuto come primo obiettivo quello di mostrare ai paesi che, nell'interesse dei contratti stipulati, non hanno potuto decidersi ad accordi autolimitativi, qual siano i loro «limiti». Vi è qui una manifesta violazione dell'art. 110, già menzionato.

4. Violazione del divieto di discriminazione

Il divieto di discriminazione enunciato dall'art. 40 del Trattato CEE contempla pure gli importatori che vanno infatti considerati «consumatori» della Comunità, ai sensi della suddetta disposizione.

Orbene, i regolamenti 23 aprile 1979, n. 797, e 12 giugno 1979, n. 1152, hanno istituito, per talune importazioni, delle discipline transitorie da cui la Dürbeck, che è anch'essa un'importatrice, è stata esclusa, avendo receduto dai contratti di compravendita e di noleggio dopo che la Commissione le aveva comunicato, in risposta a due telex del 10 e del 12 aprile, la sua intenzione di non adottare delle disposizioni transitorie.

Anche ammettendo che il provvedimento di salvaguardia sia stato valido, la Commissione avrebbe almeno dovuto vigilare a che le mele da tavola del Cile, importate dopo il 25 aprile 1979, fossero suddivise in maniera equa fra gli importatori interessati secondo un procedimento tipo (Referenzverfahren).

La *Commissione delle Comunità europee* ritiene anch'essa utile descrivere la situazione del mercato, all'epoca dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia. Essa sottolinea, in particolare, i seguenti elementi:

— la produzione molto abbondante di mele nella Comunità per la stagione 1978/1979 (circa 6 500 000 tonnellate);

— il livello anormalmente alto raggiunto dalle scorte il 1° marzo 1979 (circa 1 500 000 tonnellate);

— l'entità dei ritiri dal mercato (90 000 tonnellate) e, di conseguenza, dei provvedimenti d'intervento in molti Stati membri alla stessa data;

— la caduta dei prezzi delle mele sul mercato molto al disotto dei prezzi base;

— il notevole quantitativo di mele (380 000 tonnellate), originarie dei paesi terzi di cui si prevedeva l'importazione nella Comunità per il periodo marzo-agosto 1979.

Onde arginare il pericoloso andamento del mercato delle mele ed evitare, nei limiti del possibile, costosi ritiri dal mercato, la Commissione invitava i paesi fornitori tradizionali a firmare accordi d'autolimitazione delle loro esportazioni nella Comunità.

Poiché il Cile non aveva accettato la quota di 42 000 tonnellate, la Commissione autorizzava, coi regolamenti n. 797/79 e n. 1152/79, importazioni suppletive (relative a carichi già avviati verso la Comunità) fino a concorrenza di tale quota.

Dopo aver così descritto il contesto nel quale si situa la presente causa, la Commissione passa in rassegna gli argomenti addotti dalla Dürbeck a sostegno dell'invalidità dei provvedimenti di salvaguardia, quali risultano dall'ordinanza di rinvio (e sono stati richiamati dalla Dürbeck nelle osservazioni presentate successivamente a quelle della Commissione).

Secondo la Commissione, le condizioni descritte nell'art. 29, n. 1, primo trattino del primo comma del regolamento n. 1035/72, erano già soddisfatte nell'aprile e nel maggio 1979.

Date, in primo luogo, le importazioni anormalmente alte attese dai paesi dell'emisfero sud nel corso della stagione 1978/1979, e, in secondo luogo, le rilevanti scorte derivanti dalla produzione comunitaria, il mercato comunitario delle mele da tavola era minacciato, nell'aprile e nel maggio 1979, da serie perturbazioni atte a compromettere il conseguimento delle finalità dell'art. 39 del Trattato CEE, in particolare della stabilizzazione del mercato e della garanzia di un reddito equo per i produttori. C'era infatti da temere, in caso d'importazioni molto rilevanti, che i prezzi, già bassi in partenza, crollassero interamente e che fosse del tutto impossibile riassorbire, sia pure in parte, le enormi scorte. Da queste premesse, nonché dalla descrizione della situazione del mercato all'inizio delle osservazioni risulta che la Commissione, nell'applicare l'art. 29, n. 1, primo trattino del primo comma, ha adeguatamente tenuto conto dei criteri di valutazione (in particolare del volume delle prevedibili importazioni, delle disponibilità sul mercato, dei prezzi accertati), che figurano all'art. 1 del regolamento n. 2707/72. Essa si è quindi correttamente valsa del potere discrezionale di cui disponeva.

A termini dell'art. 29, n. 1, 2° comma, i provvedimenti di salvaguardia adottati in forza del primo trattino possono applicarsi solo «fino alla scomparsa della perturbazione o del rischio di perturbazione».

Orbene, la Commissione ritiene che le cifre da essa fornite all'inizio della memoria mostrino molto chiaramente che il rischio di perturbazione vi è stato sino alla fine della stagione 1978/1979. I ritiri dal mercato sono anch'essi rimasti rilevanti nel corso della suddetta stagione, più di

365 000 tonnellate di mele hanno dovuto essere ritirate dal mercato.

La Commissione ritiene di non aver nemmeno violato il principio di proporzionalità. Essa ha infatti adottato provvedimenti di salvaguardia solo laddove essi si rendevano necessari, cioè nei confronti delle importazioni dal Cile, ed ha modificato per due volte il regolamento n. 687/79, quando risultava ancora possibile adottare provvedimenti transitori per tener conto dei prodotti già avviati verso la Comunità o che l'avevano già raggiunta, senza tuttavia esser stati ancora sdoganati nella stessa Comunità.

Prima di adottare i provvedimenti di salvaguardia, la Commissione ha d'altro canto esaminato i fatti nei particolari e li ha giudicati correttamente, valutando tutti gli interessi economici e politici contrapposti.

Quanto all'asserita violazione del principio della tutela dell'affidamento, la Commissione non contesta che i provvedimenti di salvaguardia hanno soprattutto inciso sui contratti di compravendita già stipulati. Tuttavia qualsiasi provvedimento di salvaguardia viene necessariamente adottato tenendo conto dei dati disponibili sulle probabili esportazioni nella Comunità, dati che risultano pure, fra l'altro, dai quantitativi oggetto di contratti già stipulati. Ove detti contratti dovessero escludersi dall'ambito di applicazione di un provvedimento del genere, ciò si risolverebbe nello svuotare completamente del loro contenuto le clausole di salvaguardia contemplate nelle organizzazioni comuni dei mercati o negli accordi internazionali. Non può quindi esistere un principio di tutela dell'affidamento che vieti in generale di colpire dei contratti già stipulati quando vengono disposti dei provvedimenti di salvaguardia.

I commercianti interessati non hanno nemmeno bisogno d'una tutela così estesa. Infatti, qualsiasi operatore commerciale deve normalmente sapere che dei provvedimenti di salvaguardia possono venir adottati, e può quindi premunirsi inserendo, nel contratto, una clausola di recesso per il caso in cui una situazione del genere dovesse verificarsi. In molti casi può, in ogni modo, far valere il principio della forza maggiore per recedere da un contratto.

Resta solo da esaminare se dalle circostanze della presente causa emerga una situazione della Dürbeck particolarmente degna di tutela e di cui la Commissione avrebbe particolarmente dovuto tener conto nell'adottare i provvedimenti. Il nostro caso non rientra tuttavia in una ipotesi del genere.

La progettata importazione di due cartoni di mele per via aerea, nel luglio 1979, costituisce infatti un'operazione particolarmente poco degna di tutela: essa ha avuto ad oggetto dei quantitativi minimi, ha avuto luogo in un periodo in cui i provvedimenti di salvaguardia erano già in vigore da lungo tempo ed è stata realizzata per una via del tutto inusitata.

La Commissione ritiene che, nell'ambito del procedimento pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la Corte debba valutare solo le circostanze della controversia concreta, anche se una delle parti cercasse, come la Dürbeck potrebbe cercarlo in quest'occasione, di sottoporre alla Corte gli effetti dei provvedimenti di salvaguardia in cause completamente diverse.

In via puramente preventiva, la Commissione svolge cionondimeno alcune considerazioni generali quanto alla tutela dell'affidamento degli importatori interessati di mele cilene. Ad avviso della Commissione, un importatore di prodotti agricoli

deve, in linea di principio, conoscere molto bene la clausola di salvaguardia di una organizzazione comune dei mercati e deve quindi essere molto prudente al momento della stipulazione di un contratto, ove in quel momento non disponga ancora di sufficienti informazioni sull'eventuale applicazione della suddetta clausola. Se non si premunisce contro una possibilità del genere, corre un rischio commerciale e non può invocare la tutela dell'affidamento.

La sola cosa di cui esso possa esser sicuro è che le restrizioni delle importazioni sono disposte solo qualora ricorrano tutti presupposti di diritto e di fatto che giustificano la loro adozione. Nel nostro caso, i suddetti presupposti ricorrevano pienamente.

Quanto alla violazione del divieto di discriminazione, la Commissione sostiene, in primo luogo, che la conclusione di accordi di autolimitazione con altri paesi non ha comportato, per i prodotti cileni, un trattamento più sfavorevole di quello dei prodotti che provengono da detti paesi, giacché le riduzioni applicate sono state le stesse che per gli altri paesi esportatori. In secondo luogo, non costituisce nemmeno discriminazione il fatto che determinate importazioni siano ancora state autorizzate, mentre altre, che avrebbero dovuto aver luogo dopo che era stato raggiunto il volume di importazioni accettabile, sono state rifiutate. Questa conseguenza deriva infatti necessariamente dal principio di proporzionalità.

Inoltre, la Commissione si è, a questo proposito, strettamente attenuta all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72 il quale dispone che si dever tener conto della particolare situazione dei prodotti già avviati verso la Comunità. La mancata presa in considerazione delle importazioni per via aerea non implica, da ultimo, alcuna discriminazione, dato che questo tipo di trasporto è, per le mele, del tutto inusitato.

La Commissione sostiene infine che l'art. 110 del Trattato CEE è solo una dichiarazione di intenzioni che non crea alcun diritto od obbligo concreto che i singoli possono far valere davanti al giudice nazionale. Così pure, secondo la giurisprudenza della Corte, un operatore economico non può ricavare dalle disposizioni del GATT alcun diritto da far valere davanti ad un giudice nazionale.

Inoltre, è inesatto che i provvedimenti di salvaguardia adottati violino la summenzionata disposizione. Trattasi, infatti, di provvedimenti usati correntemente nella prassi internazionale, limitati nel tempo e che si applicano solo a determinati prodotti agricoli. Nell'addottare questi provvedimenti, la Commissione ha pienamente rispettato gli obblighi impostile dal GATT.

Ciò premesso, la Commissione propone quindi di risolvere come segue la questione sottoposta alla Corte dal giudice di rinvio:

«Dall'esame della questione sollevata non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti (CEE) della Commissione nn. 687/79, 797/79 e 1152/79».

III — La fase orale

La ditta Dürbeck, con l'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente, hanno presentato le loro osservazioni orali all'udienza del 22 gennaio 1981. In questa occasione, la Commissione ha informato la Corte del fatto che il gruppo speciale del GATT che, a do-

manda del Cile, e previa decisione del Consiglio del GATT, ha preso in esame la conformità degli atti della Comunità alle disposizioni del GATT, ha accertato una sola violazione, d'entità marginale nella scelta degli anni di riferimento di cui occorreva tener conto per fissare le quote d'autolimitazione.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 24 febbraio 1981.

In diritto

1 Con ordinanza 24 marzo 1980, pervenuta alla Corte il 18 aprile successivo, lo Hessisches Finanzgericht ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sulla validità del regolamento della Commissione 5 aprile 1979, n. 687 (GU n. L 86, pag. 18) nonché dei regolamenti modificativi 23 aprile 1979, n. 797 (GU n. L 101, pag. 7) e 12 giugno 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13), che dispongono la sospensione provvisoria della messa in libera pratica nella Comunità di mele da tavola originarie del Cile.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia fra un importatore tedesco di frutta fresca proveniente dai paesi terzi e le autorità doganali tedesche e verte sul rifiuto di queste di mettere in libera pratica nella Repubblica federale di Germania taluni quantitativi di mele da tavola originarie del Cile, in quanto la messa in libera pratica di tali quantitativi è vietata dai summenzionati regolamenti.

I — Considerazioni preliminari

3 Dai dati contenuti nell'ordinanza di rinvio risulta che il divieto di cui è causa rientra nell'ambito della disciplina relativa all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli, contemplata dal regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 (GU n. L 118, pag. 1).

4 L'art. 29, n. 1, 1° comma, di detto regolamento modificato dal regolamento del Consiglio 21 novembre 1972, n. 2454 (GU n. L 266, pag. 1), recita:

«1. Misure appropriate possono essere applicate negli scambi con i paesi terzi:

— se nella Comunità il mercato di uno o più prodotti di cui all'articolo 1 subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni o delle esportazioni, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato,

— oppure se, per i prodotti elencati nell'allegato III bis, le operazioni di ritiro dalla vendita o di acquisto effettuate nel quadro delle disposizioni degli articoli 18 e 19 vertono su quantitativi notevoli».

Il n. 2 dello stesso articolo dispone inoltre che quando si presenta la situazione di cui al n. 1 «la Commissione, a richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, decide le misure necessarie, che vengono comunicate agli Stati membri e che sono immediatamente applicabili».

5 Per l'attuazione di queste disposizioni, il Consiglio adottava, il 19 dicembre 1972, il regolamento n. 2707/72 «che definisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli» (GU n. L 291, pag. 3). L'art. 1 di detto regolamento recita:

«Per valutare se si verifichi la situazione di cui all'articolo 29, paragrafo 1, primo trattino, del regolamento (CEE) n. 1035/72, si tiene conto in particolare:

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

b) della disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità,

c) dei prezzi costatati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità o della loro evoluzione prevedibile, ed in particolare della loro tendenza ad un ribasso o ad un aumento eccessivi rispetto ai prezzi di base o, per i prodotti per i quali non sono previsti prezzi di base, rispetto ai corsi degli ultimi anni,

d) se si verifica, a causa delle importazioni, la situazione prevista in limine,

— dei corsi costatati sul mercato della Comunità per i prodotti provenienti dai paesi terzi e in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo,

— delle quantità per le quali hanno luogo o potrebbero aver luogo operazioni di ritiro».

L'art. 2 dello stesso regolamento dispone, fra l'altro, quanto segue:

«1. Le misure che possono essere adottate in applicazione dell'articolo 29, paragrafi 2 e 3, del regolamento (CEE) n. 1035/72, sono le seguenti:

— quando si verifichi la situazione di cui al paragrafo 1, primo trattino, di detto articolo, la sospensione delle importazioni o delle esportazioni o la riscossione di tasse all'esportazione,

...

2. Le misure di cui trattasi possono essere adottate solo nei limiti e per il periodo strettamente necessari.

3. Le misure di cui al paragrafo 1 tengono conto della situazione particolare dei prodotti avviati verso la Comunità ... Possono essere limitate ad alcune provenienze, origini, ... qualità o ad alcuni calibri o gruppi di varietà.

...»

6 La Commissione constatava nella primavera del 1979 che la situazione del mercato delle mele da tavola nella Comunità, come allora si presentava, era particolarmente critica e poteva essere aggravata dalle prevedibili importazioni di mele da tavola da paesi terzi, in particolare dai paesi dell'emisfero sud, valutate in 380 000 tonnellate. Considerando che questa situazione corrispondeva all'ipotesi di cui all'art. 29, n. 1, primo trattino, del regolamento del Consiglio n. 1035/72 e dell'art. 1 del regolamento del Consiglio n. 2707/72, essa riteneva di poter avvalersi delle summenzionate disposizioni per adottare, in forza dell'art 29, n. 2, del regolamento n. 1035/72 e dell'art. 3 del regolamento n. 2707/72, i provvedimenti di salvaguardia contemplati da detti regolamenti.

7 Prima di adottare tali provvedimenti, che comportano la sospensione temporanea delle importazioni da paesi terzi, la Commissione cionondimeno cercava all'inizio del marzo 1979, di ottenere l'assenso dei principali paesi esportatori dell'emisfero sud, per la limitazione volontaria delle loro esportazioni nella Comunità, onde pervenire ad una riduzione globale delle esporta-

zioni prevedibili da 380 000 a 310 000 tonnellate. Questa cifra rappresentava un calo di circa il 18 % rispetto alle importazioni previste per l'esercizio in corso ed un calo di circa il 5 % rispetto alla media delle importazioni dell'ultimo triennio. Per il Cile, le cui esportazioni nella Comunità erano valutate in 75 000 tonnellate, la riduzione in proporzione all'ultimo triennio si risolveva nella limitazione di dette esportazioni a 42 000 tonnellate.

8 Accordi potevano essere stipulati con l'Africa del Sud, l'Argentina, l'Australia e la Nuova Zelanda. Viceversa il Cile, assumendo che dei contratti di esportazione erano già stati stipulati per quantitativi molto più rilevanti di mele, insisteva per poter esportare 55 000 tonnellate anziché le 42 000 proposte.

9 Constatando che l'accordo col Cile non era possibile, e tenuto conto dei dati di cui essa disponeva a proposito delle merci in corso di avviamento da tale paese, la Commissione adottava, col regolamento 5 aprile 1979, n. 687, delle «misure di salvaguardia applicabili all'importazione di mele da tavola originarie del Cile» (GU n. L 86, pag. 18), in modo d limitare a 42 000 tonnellate tali importazioni.

10 L'art. 1° di tale regolamento dispone che:

«Dal 25 aprile al 15 agosto 1979 è sospesa l'immissione in libera pratica nella Comunità di mele della sottovoce 08.06 A II della tariffa doganale comune, originarie del Cile».

Il 6 aprile 1979, la Commissione comunicava al Governo cileno ch'essa era disposta a riprendere in considerazione i provvedimenti di cui trattasi, nel caso in cui, alla data del 25 aprile, non fosse stata raggiunta la quota di 42 000 tonnellate attribuita al Cile.

11 Indi, la missione del Cile informava la Commissione, il 17 aprile 1979, che tre navi aventi a bordo, alla stessa data, un carico di 6 400 tonnellate, che era stato preso in considerazione all'atto di precedenti valutazioni, non avrebbero potuto raggiungere un porto comunitario prima del 25 aprile 1979. Tenuto conto di queste informazioni, il 23 aprile 1979 la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 797/79 che modifica le misure di salvaguardia contemplate dal regolamento n. 687/79 e completa l'art. 1 di questo con un

secondo comma a termini del quale, per le mele trasportate su navi che avevano lasciato il Cile a destinazione di un porto comunitario, al più tardi il 12 aprile 1979, la messa in libera pratica nella Comunità era sospesa soltanto a decorrere dal 5 maggio 1979.

12 Il 5 maggio 1979 la Commissione accertava che taluni carichi che figuravano nell'elenco steso dalle autorità cilene non erano destinati al mercato comunitario e che, dei quantitativi assegnati al Cile, solo 38 600 tonnellate erano state importate. Sapendo, inoltre, che due navi con un carico di circa 38 000 tonnellate avevano raggiunto dei porti comunitari nel periodo compreso fra il 5 ed il 9 maggio 1979 e che la merce era stata posta in regime di deposito doganale, la Commissione adottava, il 12 giugno 1979, il regolamento n. 1152/79 «recante la seconda modifica del regolamento (CEE) n. 687/79, relativo a misure di salvaguardia applicabili all'importazione di mele da tavola originarie del Cile», che sostituiva il secondo comma dell'art. 1 del regolamento n. 687/79 con una nuova disposizione che, per le mele trasportate su navi giunte in un porto comunitario prima del 19 maggio 1979, prorogava al 17 giugno 1979 la data a partire dalla quale era sospesa la messa in libera pratica nella Comunità.

13 L'attrice nella causa principale, «Ditta Anton Dürbeck», importatrice e commerciante all'ingrosso di ortofrutticoli, aveva stipulato dei contratti relativi all'importazione di circa 300 000 casse di mele da tavola del Cile. Su questo quantitativo 180 000 cassa erano state importate al momento dell'adozione del regolamento della Commissione n. 687/79, cioè il 5 aprile 1979. La nave avente a bordo i restanti quantitativi avrebbe dovuto lasciare il Cile fra il 18 ed il 20 aprile 1979, ma in considerazione dei provvedimenti adottati dalla Commissione e del rifiuto opposto da questa ad una domanda che le era stata rivolta con telex datati 10 e 12 aprile 1979 e vertente su 2 000 tonnellate, l'attrice nella causa principale recedeva dal contratto di acquisto e di noleggio relativo ai suddetti quantitativi.

14 Il 25 luglio 1979, essa importava, per via aerea, nella Repubblica federale di Germania, due cartoni di mele da tavola originarie del Cile, del peso di kg 45, e chiedeva alle autorità tedesche la messa in libera pratica di questa merce. L'ufficio doganale competente respingeva la domanda invocando i provvedimenti di salvaguardia adottati dalla Comunità nei confronti delle importazioni di mele da tavola originarie del Cile coi regolamenti della Commissione nn. 687/79, 797/79 e 1152/79.

15 L'attrice nella causa principale impugnava tale decisione avanti lo Hessisches Finanzgericht, deducendo fra l'altro che il suo fondamento giuridico, e cioè i summenzionati regolamenti, era invalido, in quanto detti regolamenti erano stati adottati in violazione dei regolamenti del Consiglio nn. 1035/72 e 2707/72, dell'art. 110 del Trattato e delle disposizioni dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio (in prosieguo: Accordo generale), nonché dei principi della tutela dell'affidamento e del divieto di discriminazione. È proprio al fine di risolvere il problema così sollevato che il Finanzgericht ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se sia valido il regolamento (CEE) della Commissione 5. 4. 1979, n. 687, (GU n. L 86, pag. 18), combinato con i regolamenti modificativi 23. 4. 1979, n. 797, (GU n. L 101, pag. 7) e 12. 6. 1979, n. 1152 (GU n. L 144, pag. 13)».

16 Il 13 luglio 1979, il Governo cileno chiedeva, nell'ambito dell'Accordo generale, l'apertura di consultazioni con la CEE, a norma dell'art. XXIII del suddetto Accordo, in merito alle quali l'attrice nella causa principale e la Commissione hanno preso posizione nel corso della fase orale davanti alla Corte.

II — L'esame della questione sollevata

17 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio nonché dagli elementi di valutazione forniti nel corso del procedimento avanti la Corte, risulta che questa è, nel caso di specie, invitata a pronunciarsi sulla validità, rispetto al diritto comunitario, dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79 e ad accertare in particolare se essi implichino:

— la violazione dell'art. 190 del Trattato, in quanto non adeguatamente motivati ai sensi di detta disposizione,

— la violazione dell'art. 29, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1035/72 nonché degli artt. 1-3 del regolamento del Consiglio n. 2707/72,

— la violazione dell'art. 110 del Trattato e delle disposizioni dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio,

— la violazione del principio generale dalla tutela del legittimo affidamento e di quello che vieta le discriminazioni.

a) Sulla motivazione dei regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79

18 Quanto alla motivazione della normativa di cui è causa, è stata sollevata la questione se la circostanza che nel preambolo del regolamento n. 687/79 si parla solo del regolamento n. 1035/72 e non si fa alcun riferimento al regolamento n. 2707/72, costituisca un vizio di forma che infici, in forza dell'art. 190 del Trattato, la validità di detto regolamento e, pertanto, anche dei regolamenti modificativi nn. 717/79 e 1152/79.

19 Dal preambolo del regolamento n. 687/79, ed in particolare dal primo dei suoi considerandi, risulta che detto regolamento definisce il proprio fondamento giuridico richiamandosi all'art. 29 del regolamento n. 1035/72, il cui n. 1, 1° comma, descrive la situazione atta a richiedere un intervento della Commissione che può comportare l'adozione di provvedimenti di salvaguardia e precisa, nel 2° comma, che il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, «stabilisce le modalità di applicazione del presente paragrafo».

20 Dato che col regolamento n. 2707/72 si intendono per l'appunto definire le modalità d'applicazione del regolamento n. 1035/72, ne consegue che nella fattispecie il riferimento all'art. 29 del regolamento n. 1035/72, contenuto nel regolamento della Commissione n. 687/79, costituisce una motivazione adeguata di questo regolamento, giacché esso consente agli interessati di conoscere gli elementi di cui la Commissione ha tenuto conto nell'adottare i provvedimenti di salvaguardia di cui è causa.

b) Sulla violazione dell'art. 29, n. 1, del regolamento n. 1035/72, nonché degli artt. 1-3 del regolamento n. 2707/72

21 È pacifico che nella fattispecie i provvedimenti di salvaguardia adottati dalla Commissione rientrano fra quelli che, a termini dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2707/72, possono essere adottati a norma dell'art. 29 del regolamento n. 1035/72, quando si verifichi la situazione di cui al n. 1, primo trattino, cioè quando, «il mercato comunitario di uno o più prodotti di cui all'articolo 1, subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni o delle esportazioni, gravi perturbazioni atte a compromettere gli obiettivi dell'articolo 39 del Trattato».

22 L'art. 1 del regolamento n. 2707/72 definisce espressamente gli elementi di cui la Commissione deve tenere conto per valutare se si verifichi una situazione del genere. L'art. 2 dello stesso regolamento, che riguarda una situazione diversa da quella della fattispecie, non va preso in considerazione nel presente caso. Giusta il suddetto art. 1, la Commissione, al momento dell'adozione dei provvedimenti di salvaguardia di cui è causa, doveva valutare la situazione del mercato di cui trattasi, tenendo conto

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

b) dei quantitativi di prodotti disponibili sui mercati della Comunità,

c) dei prezzi dei prodotti nazionali e del loro andamento prevedibile, ed in particolare della loro tendenza ad un ribasso o ad un aumento eccessivi rispetto ai prezzi di base, nonché

d) dei corsi constatati sul mercato della Comunità per i prodotti dei paesi terzi, in particolare della loro tendenza ad un ribasso eccessivo, e delle quantità per le quali avevano avuto o avrebbero potuto aver luogo operazioni di ritiro.

23 È alla luce di questi elementi che occorre accertare se i regolamenti nn. 687/79, 797/79 e 1152/79 siano conformi ai dettami dell'art. 29, n. 1, primo trattino, del regolamento n. 1035/72 e agli artt. 1 e 3 del regolamento n. 2707/72.

24 A tal fine, va in primo luogo accertato se la Commissione abbia correttamente esercitato il suo potere discrezionale, nel periodo in cui i summenzionati provvedimenti sono stati decisi, alla luce della situazione del mercato di cui è causa per quanto riguarda i quantitativi disponibili dei prodotti di cui trattasi.

25 È pacifico che i quantitativi disponibili erano, nella primavera del 1979, cospicui. L'entità di queste disponibilità dipendeva dai quantitativi provenienti dal raccolto 1978/79 confrontati a quelli provenienti dai raccolti delle annate precedenti, e nel contempo dai quantitativi di prodotti oggetto di provvedi-

menti d'intervento e trovantisi, all'epoca considerata, depositati in magazzino. I dati relativi al raccolto della stagione 1978/1979 mostrano anzitutto che, anziché diminuire, il volume di questo raccolto, valutato in 6 661 000 tonnellate, indicava un aumento dell'ordine di circa il 30 % rispetto a quello del raccolto relativo alla stagione 1977/1978.

26 È certo incontestabile che ai fini della valutazione della situazione del mercato, possono essere presi in considerazione unicamente i prodotti che rispondono alle norme di qualità dell'organizzazione comune dei mercati, giacché questi prodotti sono i soli che possano essere posti in commercio e che possano costituire oggetto di provvedimenti d'intervento, ma non è provato che i quantitativi di mele che non rispondano alle norme di qualità siano stati nella stagione 1978/1979 molto diversi da quelli relativi alle precedenti stagioni, o che dei produttori o commercianti abbiano usato la maggior parte della loro capacità di immagazzinamento per conservare dei prodotti che non potevano essere posti in commercio né costituire oggetto di provvedimenti d'intervento, o, infine, che siano stati commessi abusi o errori sostanziali nell'applicazione dei provvedimenti di ammasso comunitari.

27 Onde valutare l'entità dei quantitativi di mele da tavola disponibili sul mercato della Comunità nella primavera 1979, la Commissione doveva inoltre prendere in considerazione, a parte i quantitativi raccolti nel corso della stagione di cui trattasi, i quantitativi che si trovavano nei depositi frigoriferi, tanto quelli già oggetto di provvedimenti d'intervento quanto quelli custoditi in magazzini privati. Le cifre fornite in proposito nel corso del procedimento rivelano che i quantitativi di mele da tavola depositati in magazzino avevano raggiunto, il 1° marzo 1979, circa 1 500 000 tonnellate, con un aumento quindi dell'ordine del 18 % e del 40 % rispetto allo stesso periodo nel 1977 e, rispettivamente, nel 1978. Indipendentemente dalla questione se siffatte cifre tengano unicamente conto dei prodotti che figurano nei depositi frigoriferi o di prodotti rispondenti alle norme di qualità, non si può contestare che le cifre relative alle scorte esistenti nella primavera del 1979, considerate del pari rispetto all'andamento della produzione indigena, facessero risultare l'esistenza di difficoltà sempre più gravi per lo smercio delle mele da tavola indigene sul mercato della Comunità.

28 Queste difficoltà potevano d'altra parte essere sensibilmente aggravate, in primo luogo dalla tendenza, nel periodo considerato, dei prezzi interni, ed in

secondo luogo dall'entità delle operazioni di ritiro effettuate nella primavera del 1979 e prevedibili in seguito.

29 Quanto al primo punto, dalle indicazioni fornite nel corso della fase orale risulta che, per la maggior parte dei mercati nazionali della Comunità, i prezzi di mercato si trovavano nel periodo febbraio-aprile 1979 al di sotto del prezzo base, fissato in 21,26 ECU, giusta l'art. 16 del regolamento n. 1035/72, in base all'andamento della media dei corsi rilevati nell'ultimo triennio sui mercati rappresentativi della Comunità. Inoltre, dal raffronto tra i prezzi di ciascuna di queste tre annate risulta che nel marzo del 1979 i prezzi praticati sulla maggior parte dei mercati nazionali della Comunità non avevano raggiunto il livello dei prezzi delle annate precedenti, ma rivelavano nettamente una tendenza al ribasso, atta ad aggravare le condizioni di smaltimento dei prodotti di cui trattasi ed a gravare pesantemente sulla situazione già estremamente critica del regime di ammasso.

30 Quanto al secondo punto, dalle summenzionate indicazioni risulta inoltre che i quantitativi per i quali erano state effettuate delle operazioni di ritiro avevano raggiunto, il 1° marzo 1979, le 90 000 tonnellate ed erano passate, il 1° aprile successivo, a 143 512 tonnellate, rivelando quindi un tasso di aumento rapido, mentre le operazioni di ritiro non avevano superato le 2 450 tonnellate nel 1978 e le 115 000 tonnellate nel 1977. Secondo le previsioni basate sulle annate precedenti, ci si poteva quindi logicamente attendere operazioni di ritiro vertenti su quantitativi ancora maggiori e, di conseguenza, un preoccupante aggravamento della situazione già critica del mercato di cui trattasi.

31 Non si può, stando così le cose, contestare che la Commissione potesse logicamente ritenere che la situazione di detto mercato rischiava di subire un grave deterioramento a causa del volume delle importazioni, effettuate o prevedibili, da paesi terzi dei prodotti di cui trattasi e che un deterioramento del genere poteva tradursi in una perturbazione atta a mettere in pericolo le finalità dell'art. 39 del Trattato.

32 Per quanto riguarda il prevedibile volume delle importazioni, dal fascicolo risulta che si potevano prevedere importazioni dai principali paesi dell'emisfero sud dell'ordine di 380 000 tonnellate, per il periodo marzo-agosto 1979, il che avrebbe determinato un aumento delle importazioni anche rispetto all'anno precedente, nel quale il raccolto di mele nazionali era stato particolarmente scarso.

33 Anche ammettendo che la qualità delle mele importate fosse superiore, durante questo periodo, a quella delle mele nazionali, ciò non toglie che la qualità di queste non era a tal punto inferiore che non si potessero in larga misura sostituire alle altre.

34 Non si può nemmeno accogliere l'argomento dell'attrice nella causa principale secondo cui l'offerta di mele d'importazione avrebbe potuto avere un effetto promozionale sulla vendita delle mele nazionali. Un effetto del genere, anche se esiste, può essere solo provvisorio dato che le importazioni da paesi terzi richiamano con l'andar del tempo una domanda che, in loro mancanza, si riverserebbe sui prodotti nazionali.

35 Quindi, tenuto conto dei quantitativi di mele da tavola nazionali disponibili sul mercato della Comunità, tanto di quelle provenienti dal raccolto 1978/1979 quanto di quelle immagazzinate in depositi frigoriferi della Comunità e privati, visto lo stato degli interventi prevedibili e dato l'andamento dei prezzi, in particolare nell'ambito della Comunità, non risulta che la Commissione abbia travisato la realtà della situazione del mercato di cui è causa, ritenendo che un volume d'importazioni dai paesi dell'emisfero sud, valutato in 380 000 tonnellate, potesse aggravare in maniera sostanziale le difficoltà di questo mercato e rischiasse di crearvi una perturbazione grave, ai sensi dell'art. 29 del regolamento n. 1035/72, tale da mettere in pericolo le finalità dell'art. 39 del Trattato, in ispecie quelle di cui alle lettere a), b) e c) di questa disposizione.

36 Il fatto che i provvedimenti di salvaguardia di cui è causa, adottati col regolamento n. 687/79, siano stati modificati a due riprese, coi regolamenti nn. 797/79 e 1152/79, non può considerarsi rivelatore del fatto che la valutazione da parte della Commissione della situazione del mercato in atto nella

primavera del 1979 fosse incompleta od erronea. Come risulta dal preambolo dei suddetti regolamenti, tali modifiche si spiegano unicamente con la conoscenza più precisa dei quantitativi reali in corso di avviamento ed effettivamente destinati a essere messi in libera pratica nella Comunità, che rientravano nel contingente d'importazione fissato per il Cile.

37 La circostanza che la Commissione non abbia adottato, per l'annata 1979/1980, malgrado un raccolto ancora maggiore che nell'annata 1978/1979, alcun provvedimento di salvaguardia, non può nemmeno considerarsi determinante per la fondatezza della valutazione effettuata dalla Commissione, dato che detta valutazione è unicamente legata alla situazione ed alle esigenze del mercato, quali si presentavano nella primavera del 1979, e non può essere giudicata con riferimento ad elementi ricavati da una situazione di mercato relativa ad un'annata successiva.

38 Di fronte ad una situazione come quella sopra esaminata, l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2707/72 contempla espressamente, fra i provvedimenti che possono adottarsi a norma dell'art. 29, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1035/72, la sospensione delle importazioni o delle esportazioni o la riscossione di tasse sull'esportazione.

39 Il tentativo della Commissione di ottenere, prima di stabilire la sospensione provvisoria delle importazioni dal Cile, il consenso dei paesi esportatori sull'autolimitazione delle loro esportazioni nella Comunità, non può, alla luce del suddetto articolo, considerarsi inaccettabile rispetto al diritto comunitario, dato che questo tentativo manifesta lo sforzo della Comunità di non far ricorso se non in ultima istanza all'adozione di provvedimenti coattivi, come quelli di cui è causa, ch'essa aveva pure il potere di adottare in forza dell'art. 3 del regolamento n. 2707/72.

40 Questo tentativo è tanto più ammissibile in quanto il regolamento n. 2707/72, il quale all'art. 3, n. 2, dispone che i provvedimenti di salvaguardia eventualmente decisi dalla Commissione «possono essere adottati solo nei limiti e per il periodo strettamente necessari», indica implicitamente che la Commissione, quando ritiene che ricorrano le condizioni richieste per l'applicazione di siffatti provvedimenti, deve informarsi al principio di proporzionalità intrinseco all'ordinamento comunitario.

41 La circostanza che, all'atto dell'adozione dei regolamenti nn. 797/79 e 1152/79, modificativi del regolamento n. 687/79, la Commissione abbia preso in considerazione unicamente le merci che hanno lasciato il Cile, escluse quelle ancora in corso di caricamento, non costituisce violazione del principio di proporzionalità rispetto a queste merci. Il n. 3, 1° comma, dell'art. 3 del regolamento n. 2707/72 precisa infatti che i provvedimenti di salvaguardia eventualmente applicati tengono conto della situazione particolare dei prodotti già «avviati». Il fatto che, nei regolamenti nn. 797/79 e 1152/79, la Commissione abbia unicamente tenuto conto delle merci già in corso di trasporto marittimo nel momento in cui i provvedimenti di salvaguardia di cui è causa sono stati decisi costituisce corretta applicazione del regolamento n. 2707/72 che la Commissione non poteva interpretare estensivamente senza rischiare di recar pregiudizio all'efficacia dei provvedimenti di salvaguardia decisi.

c) Sulla violazione dell'art. 110 del Trattato e delle disposizioni dell'Accordo generale sulle tariffe doganali ed il commercio

42 Si fa d'altra parte carico ai provvedimenti di salvaguardia di cui è causa di violare, in quanto comportano la sospensione delle importazioni da paesi terzi, il principio direttivo della politica commerciale comune, che figura all'art. 110 del Trattato, cui si richiama espressamente l'art. 37 del regolamento n. 1035/72.

43 Occorre ricordare in proposito che a termini di questa disposizione, «il presente regolamento dev'essere applicato in modo che si tenga conto parallelamente e in misura adeguata degli obiettivi di cui agli artt. 39 e 110 del Trattato». Questo duplice richiamo mostra che il regolamento mira al mantenimento di un ragionevole equilibrio fra le finalità della politica agricola comune e gli interessi del commercio mondiale cui si fa riferimento nell' art. 110.

44 L'art. 110 del Trattato, il quale dispone che gli Stati membri «intendono contribuire, secondo l'interesse comune, allo sviluppo armonico del commercio mondiale, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali ed alla riduzione delle barriere doganali», non può interpretarsi nel senso che esso vieti alla Comunità di adottare, a pena di violare il Trattato, qualsiasi misura atta ad inficiare gli scambi coi paesi terzi, anche quando,

come nel caso di specie, l'adozione d'una misura del genere è richiesta dall' esistenza, nel mercato della Comunità, d'un rischio di perturbazione grave atto a mettere in pericolo le finalità di cui all'art. 39 del Trattato, e quando essa trova la sua giustificazione giuridica in disposizioni del diritto comunitario.

45 Così pure, l'argomento svolto dall'attrice nella causa principale, secondo cui i provvedimenti di salvaguardia di cui è causa sono in contrasto con gli impegni assunti dalla Comunità nell'ambito dell'Accordo generale, non può, nel presente caso, essere accolto per contestare la validità dei provvedimenti stessi.

46 Come risulta dalle precisazioni non contestate fornite in proposito dalla Commissione nel corso della fase orale, il gruppo speciale in seno all'Accordo generale, incaricato di prendere in esame la conformità degli atti della Comunità a tale Accordo, ha accertato che, adottando i provvedimenti di salvaguardia di cui è causa, questa non ha violato né l'art. I né l'art. II del summenzionato Accordo. Il gruppo di cui trattasi ha unicamente fatto carico alla Comunità di avere, nell'ambito dei suddetti provvedimenti, preso il 1976, anziché il 1975, come terza annata di riferimento. Un addebito del genere non può considerarsi come un elemento atto a provocare l'invalidità dei provvedimenti in questione. Risulta d'altronde dalle spiegazioni fornite dalla Commissione che la presa in considerazione dell'annata 1975 non avrebbe modificato in maniera sostanziale i limiti dei contingenti all'importazione ammessi per il Cile, che sarebbero passati da 42 000 tonnellate, calcolate in base all'annata 1976, a 42 600 tonnellate.

d) Sulla violazione del principio del legittimo affidamento

47 L'attenzione della Corte è stata inoltre attirata sulla questione se la Commissione abbia nel caso di specie violato il principio della tutela del legittimo affidamento, in quanto in particolare essa avrebbe adottato il provvedimento di salvaguardia di cui è causa con ritardo, dopo la stipulazione da parte degli importatori interessati, dei contratti di fornitura e di noleggio e senza contemplare delle misure transitorie a favore di questi importatori.

48 Pur se, come la Corte ha di recente riaffermato nella sentenza 16 maggio 1979, causa 84/79, *Tomadini* (Racc. 1979, pag. 1801), il principio della tutela del legittimo affidamento rientra fra i principi fondamentali della Comunità,

ciò non toglie che «la sfera d'applicazione di tale principio non può tuttavia essere estesa fino a rendere impossibile, in generale, che una nuova disciplina si applichi agli effetti futuri di situazioni sorte sotto l'impero della disciplina anteriore, senza assunzione di alcun obbligo nei confronti della pubblica amministrazione». Nella stessa sentenza, la Corte ha inoltre osservato che «ciò vale in particolare in un campo come quello delle organizzazioni comuni di mercato, il cui scopo implica per l'appunto un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica nei vari settori agricoli».

49 Le stesse condizioni che giustificano l'adozione di provvedimenti di salvaguardia ai sensi dell'art. 3, n. 1, del regolamento n. 2707/72 evidenziano la necessità d'un adeguamento del genere, che consente all'organizzazione comune di prevenire la minaccia d'una perturbazione grave atta a mettere in pericolo le finalità dell'art. 39 del Trattato.

50 Inoltre, tenuto conto delle esigenze cui rispondeva la sospensione provvisoria delle importazioni, provvedimenti transitori che escludessero da detta sospensione i contratti già stipulati avrebbero tolto qualsiasi effetto pratico al provvedimento di salvaguardia, aprendo il mercato delle mele da tavola della Comunità ad un volume di importazioni tale da mettere in pericolo il mercato stesso.

e) Sulla violazione del principio di non discriminazione

51 Nel corso del procedimento è stato sollevato il problema se i regolamenti nn. 797/79 e 1152/79 non siano in contrasto col principio di non discriminazione enunciato, nel settore della politica agricola comune, dall'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, in quanto con detti regolamenti si esclude che possano fruirne le importazioni per le quali l'attrice nella causa principale aveva chiesto una deroga all'applicazione dei suddetti provvedimenti.

52 Come è già stato osservato, i regolamento nn. 797/79 e 1152/79 non hanno lo scopo di consentire una deroga ai provvedimenti di salvaguardia di cui è causa per quanto riguarda i quantitativi di mele da tavola provenienti dal

Cile ammessi all'importazione nella Comunità, ma mirano unicamente ad adeguare la loro applicazione alle merci che, al momento in cui questi provvedimenti sono entrati in vigore, erano «avviate» ai sensi dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 2707/72.

53 Stando così le cose, la circostanza che la Commissione abbia preso in considerazione solo le merci che, il 12 aprile 1979, erano già a bordo per il trasporto marittimo ed abbia escluso quelle che, in tale data, non avevano ancora lasciato un porto cileno, risponde ai dettami dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 2707/72.

54 Dato che la situazione di queste merci alla luce dell'art. 3, n. 2, del suddetto regolamento non è paragonabile a quella delle merci «avviate», ai sensi di detta disposizione, il fatto che il regime dei regolamenti nn. 797/79 e 1152/79 di cui è causa non sia stato esteso ad una situazione del genere, non può quindi considerarsi come implicante una discriminazione incompatibile col Trattato.

55 Al contrario, l'estensione del suddetto regime a delle importazioni, anche limitate, provenienti da un paese che non aveva accettato la clausola di autolimitazione delle esportazioni proposta dalla Commissione sarebbe stata discriminatoria nei confronti degli altri paesi dell'emisfero sud che avevano accettato una clausola del genere ed avrebbe messo in pericolo l'osservanza degli impegni assunti da questi paesi.

56 Per tutti questi motivi, la questione sollevata dal giudice nazionale va risolta nel senso che l'esame della questione stessa non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 687/79, 797/79 e 1152/79.

Sulle spese

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 dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dallo Hessisches Finanzgericht con ordinanza 24 marzo 1980, dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 687/79, 797/79 e 1152/79.

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Koopmans O'Keeffe Bosco

Touffait Due Everling Chloros

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 5 maggio 1981.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 24 FEBBRAIO 1981 [1]

Signor Presidente
signori Giudici,

L'art. 29, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1035/72, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU n. L 118, del 20 maggio 1972, pagg. 1 e segg.), modificato dal regolamento del Consiglio n. 2454/72 (GU n. L 266, del 25 novembre 1972, pagg. 1 e segg.), recita:

«1. Misure appropriate possono essere applicate negli scambi con i paesi terzi:

— se nella Comunità il mercato di uno o più prodotti di cui all'articolo 1 subisce o rischia di subire, a causa delle importazioni o delle

1 — Traduzione dal tedesco.