

grave atto a compromettere gli scopi di cui all'art. 39 del Trattato, e quando essa trova la sua giustificazione giuridica in disposizioni del diritto comunitario.

4. Poiché le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale

nella scelta dei mezzi necessari per realizzare la loro politica commerciale, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione in atto che può essere modificata da provvedimenti adottati da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale.

Nel procedimento 245/81,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Corte d'appello amministrativa dell'Assia) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

EDEKA ZENTRALE AG, Amburgo,

e

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura), Francoforte sul Meno,

domanda vertente sulla validità del regolamento della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102, che stabilisce misure di salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU L 139, pag. 26),

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dai signori A. Touffait, presidente di Sezione, Mackenzie Stuart e U. Everling, giudici,

avvocato generale: Sir Gordon Slynn
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento, le osservazioni presentate ai sensi dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE possono riassumersi come segue:

Stati membri possono prendere provvedimenti cautelativi.

- 2) Qualora si verifichi la situazione di cui al paragrafo 1, la Commissione decide, su richiesta di uno Stato membro o di propria iniziativa, le misure necessarie che vengono comunicate agli Stati membri e sono immediatamente applicabili . . .».

I — Gli antefatti e la fase scritta

1. L'art. 10 del regolamento del Consiglio, 14 marzo 1977, n. 516, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 1), prescrive che l'importazione nella Comunità di determinati prodotti, tra cui le conserve di funghi, è soggetta alla presentazione di un titolo d'importazione. L'art. 14 di tale regolamento recita:

Le modalità di applicazione di cui al n. 1 del suddetto articolo venivano adottate col regolamento del Consiglio, 14 marzo 1977, n. 521 (GU L 73, pag. 28), il quale indica i criteri per determinare il verificarsi di una perturbazione e le possibili misure di salvaguardia. Per i prodotti sottoposti al regime dei titoli d'importazione, tali misure possono consistere nella cessazione del rilascio dei titoli o nel rigetto delle domande in istanza di rilascio dei titoli (art. 2, n. 1, lett. a)). Le misure di salvaguardia, che possono essere prese solo nei limiti e per la durata strettamente necessari, possono essere limitate alle importazioni provenienti od originarie di determinati paesi o all'esportazione in determinati paesi (art. 2, n. 2). L'art. 3 stabilisce espressamente che il regolamento va applicato nel rispetto degli obblighi risultanti da accordi che vincolano la Comunità sul piano internazionale.

«1) Se, nella Comunità, il mercato di uno o più prodotti fra quelli (cui si riferisce l'art. 1) subisce o rischia di subire, in conseguenza 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 finché la perturbazione od il rischio della medesima non siano scomparsi.

Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione a maggioranza qualificata, adotta le modalità di applicazione del presente paragrafo e definisce i casi e i limiti nei quali gli

In forza dell'art. 14, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 516/77, la Commissione adottava il regolamento 25 maggio 1978, n. 1102, che stabilisce le misure di salvaguardia da applicarsi al-

l'importazione di conserve di funghi (GU L 139, pag. 26). L'art. 1 del suddetto regolamento sospende il rilascio dei titoli d'importazione per le conserve di funghi a decorrere dal 26 maggio 1978. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, il blocco delle importazioni non vale tuttavia «per le conserve di funghi originarie dei paesi terzi che la Commissione accetta come in grado di garantire che le rispettive esportazioni verso la Comunità non eccedano un determinato quantitativo accettato dalla Commissione». L'art. 3 stabilisce che la Repubblica popolare di Cina fruisce dell'applicazione dell'art. 2.

Nella motivazione del regolamento n. 1102/78 è detto che il quantitativo di conserve di funghi importato in base ai titoli di importazione rilasciati o chiesti, o da importare entro la fine di luglio del 1978, superava già ampiamente il quantitativo importato nel 1977, che l'andamento delle importazioni dai paesi terzi, i cui prezzi d'offerta per gran parte risultavano inferiori al prezzo di costo dell'industria comunitaria per le conserve di funghi, poteva ulteriormente aggravare le difficoltà di produzione e di smercio per i produttori comunitari, e che di conseguenza il mercato comunitario subiva gravi perturbazioni a causa delle importazioni, in particolare rischiava di subire una grave perturbazione atta a compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato CEE. A proposito del regime eccezionale di cui fruisce la Repubblica popolare di Cina, si chiariva che questa era in grado di garantire che le sue esportazioni nella Comunità non eccedessero un quantitativo accettabile dalla Commissione.

2. La Edeka Zentrale AG, appellante nella causa principale, importava tra l'altro conserve di funghi da Formosa e dalla Corea del Sud. Il 25 settembre 1979, essa chiedeva all'Ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura il rilascio di titoli per l'importazione di due

partite di funghi da Formosa e dalla Corea del Sud. L'Ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura respingeva le domande, motivando che il rilascio di licenze per l'importazione di conserve di funghi dalla Corea e da Formosa era sospeso ai sensi del regolamento della Commissione n. 1102/78.

A seguito dell'esito negativo dell'opposizione da essa fatta, la Edeka Zentrale AG adiva il competente Verwaltungsgericht. Essa sosteneva che il blocco delle importazioni imposto dal regolamento in questione contrastava con il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, nonché coi principi della libertà di commercio estero, della proporzionalità e della parità delle condizioni di concorrenza.

La Corte d'appello amministrativa dell'Assia, in qualità di giudice di seconda istanza, ha ritenuto che la decisione da adottare dipenda dalla validità del regolamento n. 1102/78 ed ha perciò sospeso 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 25 maggio 1978, n. 1102, che stabilisce misure di salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU 26 maggio 1978, L 139, pag. 26) fosse valido ovvero violasse il divieto di discriminazione in quanto — come sostiene l'interessata — con esso determinati importatori venivano in pratica esclusi in via generale dall'importazione da paesi terzi».

Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio si desume che il giudice a quo considera soprattutto necessario chiarire se la misura di salvaguardia contenuta nel regolamento in questione sia, per intero, opportuna e necessaria per eliminare le

perturbazioni del mercato o se essa contrasti col divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, in quanto ha comportato il blocco generale delle importazioni di conserve di funghi, senza tener conto dei tradizionali rapporti d'affari dei singoli importatori.

3. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 9 settembre 1981.

Conformemente all'art. 30 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, hanno presentato osservazioni scritte la Edeka Zentrale AG, con l'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Meinhard Hilf, membro del suo ufficio legale.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte — con ordinanza 3 febbraio 1982 — ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria, e di rimettere la causa, ai sensi dell'art. 95 del regolamento di procedura, alla Terza Sezione. La Commissione delle Comunità europee ha esposto inoltre, a richiesta della Corte di giustizia, lo svolgimento delle trattative intercorse con i paesi terzi interessati relativamente all'autolimitazione delle esportazioni da questi paesi nella Comunità.

II — Le osservazioni scritte

1. La *Edeka Zentrale AG* sostiene che il regolamento n. 1102/78 contrasta col divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, il quale stabilisce in particolare il principio della parità di trattamento nell'ambito della disciplina del mercato.

Inoltre, in quanto ha sospeso il rilascio dei titoli d'importazione per le conserve di funghi provenienti da tutti i paesi terzi ad eccezione della Repubblica popolare di Cina, tale regolamento contrasta con il divieto di cui all'art. 40, n. 3, del Trattato CEE, secondo cui l'organizzazione comune deve limitarsi a perseguire gli obiettivi enunciati nell'art. 39. Tale divieto implica che la Commissione, nell'ambito della sua prassi normativa, non può adottare alcun provvedimento che appartenga esclusivamente alla sfera della politica del commercio estero.

La discriminazione proibita consiste nel fatto che la Edeka si trova sfavorita rispetto ad altri importatori i quali, nel periodo in questione, avevano intrattenuto rapporti commerciali con la Repubblica popolare di Cina e che, secondo il regolamento, erano in grado di importare direttamente conserve di funghi. La Edeka, invece, ha dovuto acquistare la merce di seconda mano — ad un prezzo maggiorato del margine dell'importatore — da altri importatori diretti, il che ha comportato una disparità delle condizioni di concorrenza. La disparità di trattamento che colpisce l'operatore economico stabilito all'interno della Comunità deriva quindi indirettamente dal trattamento diversificato dei paesi terzi.

La Corte di giustizia, nella sentenza 2 luglio 1974 (causa n. 153/73, *Holtz & Willemsen*, Racc. 1974, pag. 675), ha stabilito che i vari elementi delle organizzazioni comuni di mercato, come le misure di salvaguardia, possono essere differenziati solo in funzione di criteri obiettivi che garantiscano l'equilibrata ripartizione di vantaggi e di svantaggi fra gli interessati.

Alla luce della suddetta giurisprudenza, la disparità di trattamento generata dal regolamento in questione non può rite-

nersi obiettivamente giustificata. Il regolamento non distingue secondo aspetti oggettivi, in quanto ha esentato dalla sospensione del rilascio dei titoli unicamente la Repubblica popolare di Cina, e non anche la Corea del Sud e Formosa. La Edeka, sotto questo profilo, contesta che, nel 1979, la Repubblica popolare di Cina abbia assunto l'impegno di autolimitazione ad un determinato quantitativo di merce, e sostiene altresì che la Commissione non ha invitato la Corea e Formosa ad assumere un analogo impegno.

In nessun caso, la Corea del Sud e Formosa, avrebbero potuto essere escluse completamente dalla consegna di conserve di funghi, in ispregio dei rapporti commerciali e di fornitura delle imprese stabilite nella Comunità. Sarebbe stato invece opportuno assegnare autonomamente ai suddetti paesi un quantitativo corrispondente alle loro precedenti forniture. Ciò si ricava tanto dai principi di libertà di commercio estero e di proporzionalità quanto dal principio che vanno mantenuti i tradizionali rapporti commerciali. Quest'ultimo ha trovato riscontro tra l'altro nell'art. 12, n. 2, del regolamento del Consiglio 8 maggio 1979, n. 926, relativo al regime comune da applicarsi alle importazioni (GU L 131, pag. 15), nonché nell'art. XIII, n. 2, del GATT.

In via subordinata, la Edeka sostiene che la Commissione, in base al principio della parità e della continuità dell'accesso ai contingenti, avrebbe dovuto innanzitutto preoccuparsi che gli importatori dalla Corea del Sud e da Formosa potessero partecipare alle rimanenti importazioni da un paese terzo quale la Repubblica popolare di Cina. Il principio della parità di trattamento di tutti gli operatori economici in ordine alla ripartizione di un contingente tariffario comunitario è già stato riconosciuto dalla Corte di giustizia nelle sentenze 12 dicembre 1973

(causa 131/73, Grosoli, Racc. 1973, pag. 1555), 23 gennaio 1980 (causa 35/79, Grosoli, Racc. 1980, pag. 177) e 13 marzo 1980 (causa 124/79, Van Walsum, Racc. 1980, pag. 813).

2. La Commissione deduce che il provvedimento di salvaguardia adottato col regolamento n. 1102/78 s'inserisce nella linea dei provvedimenti legislativi del Consiglio e della Commissione i quali, sin dal 1974, mirano a garantire, in caso di gravi perturbazioni sul mercato delle conserve di funghi, un mercato comunitario regolato nell'ambito dei regolamenti di base esistenti in materia di organizzazione dei mercati. Essa espone dettagliatamente le normative adottate dal Consiglio e dalla Commissione nel periodo 1978-1981 ed i motivi per cui sono state adottate.

A proposito della discriminazione, essa osserva che, secondo la giurisprudenza della Corte, questo mezzo sarebbe fondato solo nel caso in cui situazioni analoghe vengano trattate, senza una vera e propria ragione, in modo diverso. Ciò non si verifica nella fattispecie, poichè la diversità di ripartizione dei contingenti di consegna fra i singoli paesi fornitori tradizionali non si fonda su un giudizio arbitrario, bensì segue l'orientamento comunitario di politica estera stabilito dal Consiglio, il quale tiene conto della disponibilità dei singoli paesi fornitori a limitare le esportazioni sul mercato comunitario.

Dall'art. 39, n. 2, lett. c), del Trattato CEE, si desume che la Commissione, nell'adottare misure di salvaguardia, deve tener conto della politica commerciale nel suo complesso. Stando alla motivazione del regolamento di base del Consiglio n. 516/77, l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofruttili deve del pari tener conto degli obiettivi di cui agli

artt. 39 e 110 del Trattato CEE. Infine, l'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 521/77, che vincola la Commissione, prescrive espressamente l'osservanza degli obblighi imposti alla Comunità da accordi internazionali. Dalle suddette disposizioni emerge chiaramente che il diritto comunitario nell'ambito del commercio estero e particolarmente delle misure di salvaguardia — ambito in cui agli organi comunitari spetta un ampio potere discrezionale — non ammette, come norma d'azione, solo criteri relativi alla disciplina di mercato, bensì attribuisce la debita importanza anche alle considerazioni di politica commerciale comune.

La Commissione nell'accettare, a norma dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1102/78, l'impegno di autolimitazione della Repubblica popolare di Cina ad un determinato quantitativo annuo, non si è valsa arbitrariamente del suo margine di manovra politico-commerciale, bensì ha agito nell'osservanza dell'accordo stipulato il 3 aprile 1978 dalla Comunità con la Repubblica popolare di Cina, ove è previsto l'obbligo di entrambe le parti di favorire per quanto possibile l'armonioso sviluppo degli scambi. Accordi ed obblighi analoghi non esistono con Formosa né con la Corea del Sud.

Nell'ambito del margine di manovra politico commerciale della Comunità, eventuali modifiche dei rapporti commerciali tradizionali vanno accettati come inevitabili. I singoli importatori non possono pertanto invocare il divieto di discriminazione, né un diritto inviolabile alla conservazione dei rapporti commerciali in atto.

La Commissione giunge pertanto alla conclusione che l'esame della questione proposta non ha posto in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento n. 1102/78.

III — La fase orale

All'udienza del 23 aprile 1982, la Edeka Zentrale AG, con l'avv. Dietrich Ehle, del foro di Colonia, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Meinhard Hilf, membro del suo ufficio legale, hanno svolto osservazioni orali e risposto ai quesiti della Corte.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 24 maggio 1982.

In diritto

- 1 Con ordinanza 17 agosto 1981 pervenuta in cancelleria il 9 settembre 1981, lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof ha sottoposto alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione relativa alla validità del regolamento della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102, che stabilisce misure di salvaguardia applicabili all'importazione di conserve di funghi (GU L 139, pag. 26).

- 2 Detta questione è stata sollevata nell'ambito di un contenzioso amministrativo tra la Edeka Zentrale AG di Amburgo e la Repubblica federale di Germania, rappresentata dal Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (Ufficio federale per l'alimentazione e la silvicoltura). La Edeka, che importa conserve di funghi da Formosa e dalla Corea del Sud, chiedeva, il 25 settembre 1979, il rilascio di titoli per l'importazione di due partite di funghi da questi paesi. Le domande venivano respinte per il motivo che il rilascio di titoli per l'importazione di conserve da Formosa e dalla Corea del Sud era sospeso ai sensi del regolamento n. 1102/78.
- 3 Il suddetto regolamento, adottato in seguito ad un accordo commerciale stipulato il 3 aprile 1978 dalla Comunità economica europea con la Repubblica popolare di Cina (GU 1978, L 123, pag. 2), stabilisce all'art. 1 che il rilascio dei titoli d'importazione per le conserve di funghi è sospeso a decorrere dal 26 maggio 1978. L'art. 2, n. 1, stabilisce tuttavia che tale disposizione non vale per i prodotti originari dei paesi terzi «che la Commissione accetta come in grado di garantire che le rispettive esportazioni verso la Comunità non eccedano un determinato quantitativo accettato dalla Commissione». L'art. 3 stabilisce che la Repubblica popolare di Cina fruisce dell'applicazione dell'art. 2.
- 4 Il beneficio della suddetta esenzione è stato esteso ai prodotti provenienti da Formosa col regolamento della Commissione 5 giugno 1978, n. 1213, relativo alla non applicazione delle misure di salvaguardia applicabili all'importazione di conserve di funghi (GU L 150, pag. 5), ma questo provvedimento è stato abrogato col regolamento della Commissione 28 giugno 1978, n. 1449, (GU L 173, pag. 25).
- 5 Il regolamento n. 1102/78 si basa sul regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 1). L'art. 14 di tale regolamento attribuisce alla Commissione la facoltà di adottare le misure necessarie se, nella Comunità, il mercato di uno o più prodotti fra quelli cui si riferisce l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli subisce o rischia di subire, in conseguenza d'importazioni o di esportazioni, gravi perturbazioni tali da compromettere

gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato. Tali misure possono essere prese solo nei limiti e per la durata strettamente necessari, come prescrive l'art. 2, n. 2, del regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 521, che stabilisce le modalità di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 73, pag. 28).

- 6 Ritenendo che il regolamento n. 1102/78 violasse principi di diritto comunitario, ed in particolare il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato CEE, e fosse di conseguenza illegittimo, la Edeka Zentrale AG adiva il giudice amministrativo per ottenere una sentenza dichiarativa in base alla quale il Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft fosse obbligato a rilasciarle i titoli d'importazione richiesti.
- 7 Per decidere su questo mezzo, lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, giudice di seconda istanza, ha sottoposto alla Corte la questione seguente:

«Se il regolamento (CEE) della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102, che stabilisce misure di salvaguardia da applicarsi all'importazione di conserve di funghi (GU 26. 5. 1978, L 139, pag. 26) fosse valido ovvero violasse il divieto di discriminazione in quanto — come sostiene l'interessata — con esso determinati importatori venivano in pratica esclusi in via generale dall'importazione da paesi terzi».

- 8 Come si desume dal fascicolo, l'appellante nella causa principale non contesta che l'adozione ed il mantenimento in vigore delle misure di salvaguardia per gli anni 1978 e 1979 fossero indispensabili per fronteggiare il rischio di gravi perturbazioni del mercato tali da compromettere gli obiettivi dell'art. 39 del Trattato. Inoltre, benché abbia sostenuto nella fase scritta che la Commissione, nell'adottare misure di politica agricola, non poteva tener conto di considerazioni di politica commerciale, essa non ha mantenuto questo mezzo in udienza.
- 9 L'appellante nella causa principale censura tuttavia il regolamento n. 1102/78 in quanto esso creerebbe una discriminazione tra importatori, vietata a norma dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato, e violerebbe i principi della

proporzionalità e del legittimo affidamento. A causa del brusco mutamento della politica precedente, questo regolamento le avrebbe infatti impedito di rifornirsi di conserve di funghi da Formosa e dalla Corea del Sud, danneggiandola in questo modo rispetto a concorrenti che importavano conserve di funghi dalla Repubblica popolare di Cina.

- 10 Si deve quindi esaminare se la politica applicata dalla Commissione in materia d'importazione dei prodotti in questione sia conforme ai principi summenzionati.

Sul divieto di discriminazione

- 11 Come è stato dichiarato dalla Corte nelle sentenze 18 ottobre 1977 (Ruckdeschel, cause riunite 117/76 e 16/77, Racc. pag. 1753; SA Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson, cause riunite 124/76 e 20/77, Racc. pag. 1795), il divieto di discriminazione di cui all'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto comunitario. Questo principio impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe salvoché una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.
- 12 Dato che la presunta disparità di trattamento tra importatori risulta dal diverso trattamento riservato dal regolamento n. 1102/78 ai vari paesi esportatori interessati, e basato sul fatto che solo la Repubblica popolare di Cina al contrario di Formosa e della Corea del Sud ha accettato di limitare le proprie esportazioni verso la Comunità, la censura mossa al regolamento in questione riguarda in realtà la politica seguita dalla Commissione all'epoca delle trattative con questi paesi per giungere ad un accordo di autolimitazione.
- 13 Si tratta quindi di esaminare se questa politica sia di natura arbitraria, in particolare in quanto le quote d'importazione proposte dalla Commissione come base di un accordo di autolimitazione, ai paesi terzi interessati, non fossero proporzionate al fabbisogno del mercato comunitario.

- 14 Anzitutto, per l'anno 1978, dalle informazioni fornite dalla Commissione si desume che tanto i quantitativi di conserve di funghi proposti a ciascuno dei tre paesi di cui trattasi, quanto quelli che ciascuno di essi ha effettivamente esportato verso la Comunità, erano stati fissati in base alla quantità media annua esportata durante gli anni precedenti, senza concedere un trattamento di favore ad alcuno di questi Stati. Pertanto, per l'anno 1978, il regolamento n. 1102/78 non è tale da danneggiare l'appellante nella causa principale.
- 15 A questa valutazione non si può opporre che il regolamento in questione riguarda soltanto le importazioni da Formosa e dalla Corea del Sud, e non quelle dalla Repubblica popolare di Cina. Infatti, se questo regolamento ha escluso dal suo ambito di applicazione la sola Repubblica popolare di Cina, ciò è avvenuto in quanto solo tale paese aveva effettivamente limitato le proprie esportazioni verso la Comunità in base ai quantitativi proposti.
- 16 Nel caso di Formosa, non si può censurare la Commissione per non aver tenuto conto, all'epoca dell'adozione del regolamento, il 25 maggio 1978, di un telex delle autorità di Formosa del 23 maggio 1978, con cui esse si dichiaravano disposte a limitare le loro esportazioni ad un quantitativo equivalente all'incirca a quello proposto. Considerata l'urgenza dei provvedimenti da adottare, alla Commissione era lecito portare a termine la procedura in corso e svolgere successivamente i necessari controlli in un termine ragionevole, prima di esentare anche Formosa dall'applicazione delle misure di salvaguardia con il regolamento 5 giugno 1978, n. 1213. Venuta poi a conoscenza del fatto che Formosa aveva già venduto e continuava a vendere quantitativi di conserve di funghi superiori a quelli stabiliti, la Commissione era autorizzata a revocare tale esenzione con il regolamento 28 giugno 1978, n. 1449.
- 17 Invece, per l'anno 1979, un raffronto tra i quantitativi rispettivamente proposti ed importati da ciascuno dei tre paesi di cui trattasi mette in luce un trattamento di favore nei confronti della Repubblica popolare di Cina a scapito di Formosa e della Corea del Sud, tale da danneggiare l'appellante nella causa principale.

- 18 Tuttavia, dalle spiegazioni fornite dalla Commissione risulta che questa ha mantenuto in vigore, immutato, per il 1979, il regolamento n. 1102/78, escludendo cioè dal suo ambito di applicazione la Repubblica popolare di Cina, ma non Formosa e la Corea del Sud poiché solo la Repubblica popolare di Cina aveva inizialmente accettato un accordo di autolimitazione, mentre la Corea del Sud accettava di limitare le proprie esportazioni verso la Comunità solo nel settembre del 1979 senza però esaurire di fatto il contingente concesso, e le trattative con Formosa portavano ad un accordo di autolimitazione solo nel febbraio del 1980. La Commissione ha aumentato il contingente inizialmente stabilito per la Repubblica popolare di Cina rispettivamente nel luglio e nell'agosto del 1979, tenendo conto dell'andamento delle trattative con questi tre paesi e dopo aver constatato che il mercato comunitario era in grado di assorbire quantitativi supplementari.
- 19 È assodato che le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale in materia di politica commerciale e che, come ha osservato la Corte nella sentenza 22 gennaio 1976 (Balkan-Import-Export, causa 55/75, Racc. pag. 19), il Trattato non sancisce un principio generale che gli operatori economici possano far valere e secondo cui la Comunità dovrebbe garantire, nelle sue relazioni esterne, la parità di trattamento ai paesi terzi sotto ogni aspetto. Di conseguenza, non si può censurare la normativa adottata dalla Commissione per il fatto di causare un dirottamento delle correnti d'importazione da Formosa e dalla Corea del Sud verso la Repubblica popolare di Cina.
- 20 Ciò premesso, e considerate le circostanze summenzionate, poiché il regolamento n. 1102/78 rispondeva, tanto per il 1978 quanto per il 1979, alle esigenze del mercato comunitario, la disparità cui esso dà luogo tra i paesi esportatori di cui trattasi e, di conseguenza, tra gli operatori che importano da tali paesi, si deve considerare obiettivamente giustificata; il mezzo relativo alla violazione dell'art. 40, n. 3, 2° comma, del Trattato va pertanto disatteso.

Sul principio della proporzionalità

- 21 L'appellante nella causa principale sostiene del pari che, anche considerando giustificata la disparità di trattamento stabilita dal regolamento di cui è causa, questo viola il principio di proporzionalità sottostante all'ordina-

mento giuridico comunitario, perchè equivale ad un blocco pressoché totale delle importazioni da Formosa e dalla Corea del Sud, il che costituisce un onere eccessivo a carico degli importatori.

- 22 Come la Corte ha affermato nella sentenza 5 maggio 1981 (Dürbeck, causa 112/80, Racc. 1981, pag. 1095), il tentativo della Commissione di ottenere, prima di adottare provvedimenti vincolanti, il consenso dei paesi esportatori sull'autolimitazione delle loro esportazioni nella Comunità non può 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. Questo tentativo è tanto più ammissibile in quanto sia il regolamento di base del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516, sia il regolamento di attuazione del Consiglio n. 521, in pari data, dispongono che le misure di salvaguardia possono essere adottate solo nei limiti strettamente necessari.
- 23 Ne consegue che la Commissione, nell'adottare misure di salvaguardia, è autorizzata a tener conto della disponibilità o meno di un paese terzo ad accettare un'autolimitazione delle sue esportazioni nella Comunità. Non si può quindi muoverle la censura di aver travalicato i limiti del suo potere discrezionale nel bloccare pressoché completamente le importazioni da Formosa e dalla Corea del Sud, paesi che non hanno accettato tale autolimitazione, a favore delle importazioni dalla Repubblica popolare di Cina, che invece l'ha accettata, anche se il blocco rischia di provocare un dirottamento delle correnti d'importazione da Formosa e dalla Corea del Sud verso la Repubblica popolare di Cina.
- 24 In questo contesto, l'appellante nella causa principale richiama l'art. 110 del Trattato, norma che osterebbe anch'essa al blocco totale delle importazioni da Formosa e dalla Corea del Sud. Basta tuttavia ricordare in proposito la sentenza della Corte 5 maggio 1981 (Dürbeck, summenzionata), secondo cui l'art. 110 del Trattato non può interpretarsi nel senso che esso vieti alla Comunità di adottare, a pena di violare il Trattato, qualsiasi misura atta a pregiudicare gli scambi coi paesi terzi, soprattutto quando, come nella fattispecie, l'adozione di una misura del genere è richiesta dall'esistenza, nel mercato della Comunità, d'un rischio di perturbazione grave atto a compromettere le finalità di cui all'art. 39 del Trattato, e quando essa trova la sua giustificazione giuridica in disposizioni del diritto comunitario.

- 25 Di conseguenza, nel caso di specie non si può nemmeno accogliere il mezzo relativo alla violazione del principio di proporzionalità.

Sul principio del legittimo affidamento

- 26 L'appellante nella causa principale sostiene infine che il blocco pressochè totale delle importazioni da Formosa e dalla Corea del Sud era in contrasto con il principio del legittimo affidamento, il quale, nella fattispecie, implica la necessità di mantenere i rapporti commerciali tradizionali. Tale esigenza sarebbe espressa nell'art. 12, n. 2, del regolamento del Consiglio 8 maggio 1979, n. 926, relativo al regime comune da applicarsi alle importazioni (GU L 131, pag. 15), nonché nell'art. XIII, n. 2, del GATT.
- 27 Anche questo mezzo va disatteso. Poiché le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per realizzare la loro politica, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata con provvedimenti adottati da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale. Nella fattispecie, la violazione del principio del legittimo affidamento è tanto più inammissibile in quanto l'accordo stipulato il 3 aprile 1978 tra la Comunità e la Repubblica popolare di Cina e pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'11 maggio 1978 (GU L 123, pag. 2) era tale da far presumere agli operatori economici un imminente mutamento di indirizzo della politica commerciale comunitaria.
- 28 Per questi motivi, si deve rispondere allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof che l'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102.

Sulle spese

- 29 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 (Terza Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof con ordinanza 17 agosto 1981, dichiara:

L'esame della questione sollevata non ha messo in luce elementi atti ad inficiare la validità del regolamento della Commissione 25 maggio 1978, n. 1102.

Touffait

Mackenzie Stuart

Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 15 luglio 1982.

Per il cancelliere

J. A. Pompe
cancelliere aggiunto

Il presidente della Terza Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIR GORDON SLYNN
DEL 27 MAGGIO 1982¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

dobbiamo occuparci di una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof. Que-

sto è stato adito da un'impresa tedesca (in prosieguo «Edeka») che esercita su larga scala in Germania il commercio di prodotti alimentari e, tra le sue attività, annovera anche l'importazione di conserve di funghi da Formosa e dalla Corea del Sud. La lite pendente dinanzi al giu-

¹ — Traduzione dall'inglese.