SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
4 luglio 1996 *

Nel procedimento C-296/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Finanzgericht di Amburgo (Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Bernhard Pietsch

e

Hauptzollamt Hamburg-Waltershof,

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1992, n. 2163, relativo alla riscossione di un importo supplementare a norma dei regolamenti (CEE) n. 3429/80, (CEE) n. 796/81 e (CEE) n. 1755/81 che stabiliscono le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di funghi di coltivazione (GU L 217, pag. 16)

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C.N. Kakouris (relatore), presidente di sezione, G.F. Mancini e J.L. Murray, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Bernhard Pietsch, dall'avv. Ulrich Lorenz-Meyer, del foro di Amburgo;

— per il governo spagnolo, dal signor Alberto José Navarro González, direttore generale del coordinamento giuridico ed istituzionale comunitario, e dalla signora Rosario Silva de Lapuerta, abogado del Estado, del servizio giuridico dello Stato, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Klaus Dieter Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle parti all'udienza del 1° febbraio 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 marzo 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 22 settembre 1994, pervenuta in cancelleria il 4 novembre successivo, il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale relativa alla validità del

regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1992, n. 2163, relativo alla riscossione di un importo supplementare a norma dei regolamenti (CEE) n. 3429/80, (CEE) n. 796/81 e (CEE) n. 1755/81 che stabiliscono le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di funghi di coltivazione (GU L 217, pag. 16; in prosieguo: il «regolamento controverso»).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una lite tra il signor Pietsch e lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (in prosieguo: lo «Hauptzollamt»), in merito al pagamento di importi supplementari pretesi da quest'ultimo, ai sensi del regolamento controverso.

La normativa comunitaria

3 Il regolamento (CEE) della Commissione 29 dicembre 1980, n. 3429, che stabilisce le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di conserve di funghi di coltivazione (GU L 358, pag. 66), basato sul regolamento (CEE) 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), aveva fissato, per il trimestre dal 1° gennaio al 31 marzo 1981, il contingente all'importazione delle conserve di funghi provenienti dai paesi terzi a 7 196 tonnellate. Inoltre esso aveva istituito un controllo delle importazioni tramite licenze d'importazione ed aveva previsto, per il caso in cui le conserve di funghi importate e messe in libera pratica nella Comunità superassero il quantitativo fissato dal regolamento in parola, la riscossione di un importo supplementare di 175 ECU/100 kg di peso netto.

4 Per il trimestre successivo, dal 1° aprile al 30 giugno 1981, la Commissione ha poi emanato il regolamento (CEE) 27 marzo 1981, n. 796, che stabilisce le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di conserve di funghi di coltivazione (GU L 82, pag. 8), del pari basato sull'art. 14 del regolamento n. 516/77. Questo regolamento aveva fissato il contingente all'importazione a 7 618 tonnellate e previsto che, in caso di superamento di tale quantitativo, si sarebbe ugualmente riscosso un importo supplementare di 175 ECU/100 kg di peso netto.

5 Per il trimestre dal 1° luglio al 30 settembre 1981, il regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1981, n. 1755, che stabilisce le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di conserve di funghi di coltivazione (GU L 175, pag. 23), fondato anch'esso sull'art. 14 del regolamento n. 516/77, ha fissato stavolta il contingente all'importazione a 5 736 tonnellate e l'importo supplementare da riscuotere in caso di superamento a 160 ECU/100 kg di peso netto.

6 Nelle sentenze 16 ottobre 1991, causa C-24/90, Werner Faust (Racc. pag. I-4905), e cause C-25/90 e C-26/90, Wünsche (Racc., rispettivamente, pag. I-4939 e pag. I-4961), la Corte ha dichiarato invalidi i rispettivi artt. 1 dei regolamenti nn. 3429/80, 796/81 e 1755/81, quanto al livello dell'importo supplementare fissato, per violazione del principio di proporzionalità.

7 Allo scopo di conformarsi a tali sentenze, la Commissione ha adottato il regolamento controverso, con cui essa ha ridotto, con effetto retroattivo, a 105 ECU/100 kg di peso netto l'importo supplementare previsto nei tre regolamenti relativi alle misure di salvaguardia per le importazioni effettuate tra il 1° gennaio ed il 30 settembre 1981.

La controversia nella causa principale

8 Risulta dall'ordinanza di rinvio che, dal 5 all'11 marzo 1981, quando il regolamento n. 3429/80 era ancora applicabile, il signor Pietsch ha sollecitato ed ottenuto l'autorizzazione di mettere in libera pratica una partita di conserve di funghi provenienti, secondo le sue dichiarazioni, dalla Corea. In un primo tempo non era stato riscosso alcun importo.

9 In seguito a diverse perizie amministrative, è emerso che in realtà le conserve di funghi erano state importate da Taïwan. Con avviso di accertamento rettificativo,

lo Hauptzollamt ha quindi ingiunto al signor Pietsch il pagamento di un importo supplementare di 365 530,06 DM, sulla base del regolamento n. 3429/80, per il motivo che, in occasione dello sdoganamento, il signor Pietsch non aveva prodotto la licenza d'importazione con l'indicazione dell'origine esatta della merce.

10 Il 27 novembre 1984, dopo il rigetto del suo reclamo, il signor Pietsch ha presentato un ricorso dinanzi al Finanzgericht di Amburgo. Nelle more di tale procedimento, con un secondo avviso di accertamento rettificativo 22 novembre 1993, lo Hauptzollamt ha ridotto, fondandosi sul regolamento controverso nel frattempo adottato, l'importo supplementare da recuperare da 365 530,06 DM a 219 213,47 DM.

11 Il signor Pietsch ha chiesto quindi al Finanzgericht di Amburgo di annullare il secondo avviso rettificativo.

12 Nell'ambito di tale ricorso, il signor Pietsch ha sostenuto in buona sostanza che l'art. 1 del regolamento controverso, con cui l'importo supplementare risultante dal regolamento n. 3429/80 è stato ricondotto da 175 a 105 ECU/100 kg di peso netto, non era valido. A suo parere emerge dai principi affermati dalla Corte nella citata sentenza Werner Faust che anche un importo supplementare di 105 ECU/100 kg di peso netto, percepito senza distinzione di categoria, non è obiettivo, è sproporzionato ed è smisuratamente elevato.

13 Alla luce di quanto precede, il Finanzgericht di Amburgo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione n. 2163/92 sia valido».

Sulla questione sottoposta alla Corte

14 Con tale questione, il giudice nazionale intende in sostanza accertare se il livello dell'importo supplementare previsto dal regolamento controverso sia conforme al principio di proporzionalità.

15 Secondo una giurisprudenza costante, in forza di tale principio la legittimità di provvedimenti che impongono oneri finanziari agli operatori è subordinata alla condizione che i detti provvedimenti siano idonei e necessari per il conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa in causa, fermo restando che, qualora si presenti una scelta tra più misure appropriate, è necessario ricorrere alla meno restrittiva e che gli oneri imposti non devono essere sproporzionati in relazione agli scopi perseguiti (v., segnatamente, sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder, Racc. pag. 2237, punto 21).

16 Va quindi esaminato innanzi tutto lo scopo perseguito dal regolamento controverso per determinare, in un secondo tempo, se l'importo supplementare ridotto a 105 ECU/100 kg di peso netto sia idoneo e proporzionato.

17 La base di tale regolamento si trova nel regolamento (CEE) del Consiglio 24 febbraio 1986, n. 426, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU L 49, pag. 1) e, in particolare, nell'art. 18 del medesimo, secondo cui, in caso di perturbazioni gravi del mercato, 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.

18 Dal primo 'considerando' del regolamento in causa emerge che quest'ultimo è adottato in seguito alle citate sentenze Werner Faust e Wünsche, in cui la Corte ha dichiarato invalidi i regolamenti nn. 3429/80, 796/81 e 1755/81, in quanto la misura

dell'importo supplementare è stata fissata per le conserve di funghi di qualsiasi origine e categoria, senza alcuna distinzione, con l'effetto di aumentare il costo delle conserve di funghi importate, in particolare quello delle categorie inferiori, penalizzando maggiormente le importazioni di funghi di bassa qualità.

19 Ai sensi del secondo 'considerando' del regolamento controverso, i regolamenti dichiarati invalidi si prefiggevano di scoraggiare le importazioni nella Comunità di conserve di funghi in eccesso rispetto ai quantitativi indicati e, per raggiungere tale obiettivo, è necessario applicare le misure di salvaguardia alle importazioni in provenienza da tutti i paesi terzi e con riferimento a tutte le categorie.

20 Secondo il terzo 'considerando', occorre fissare l'importo ad un livello sufficientemente elevato per conseguire l'obiettivo ricercato, livello che dev'essere uniforme per tutti i prodotti, per evitare che gli operatori siano invogliati a dichiarare, all'atto dell'importazione, soprattutto conserve di funghi di qualità inferiore dato che, ove si differenzi l'importo a seconda della qualità dei prodotti, l'assenza di definizioni precise per le varie categorie a livello comunitario compromette l'efficacia dei controlli sulle merci in questione.

21 Infine, come indica il quarto 'considerando', la Corte non ha mosso critiche contro la trattenuta di un importo basato sul prezzo di costo delle conserve di funghi nella Comunità ed è opportuno, per evitare che l'importo supplementare applicabile alle categorie inferiori di conserve di funghi importate da paesi terzi superi sensibilmente il costo di produzione delle stesse conserve nella Comunità, fissare tale importo al livello del prezzo di costo delle conserve di funghi di terza scelta nella Comunità.

22 Con riguardo allo scopo del regolamento controverso così definito, va constatato che l'imposizione di un importo supplementare in caso di superamento del contingente autorizzato era idonea e necessaria per raggiungere il medesimo.

23 Quanto al livello di tale importo, va rilevato che esso è stato ridotto dall'art. 1 del regolamento n. 2163/92 controverso a 105 ECU/100 kg di peso netto il che, come risulta dagli atti di causa, corrisponde al 90% del valore dei funghi di terza categoria.

24 Il giudice a quo sviluppa tre motivi che, dal suo punto di vista, pregiudicano la validità dell'importo supplementare. Esso considera che l'imposizione di un importo supplementare il cui livello ammonta a circa il 90% del valore della merce penalizza gli operatori che effettuano importazioni senza licenza d'importazione. Lo stesso vale per la mancata differenziazione di tale importo in rapporto alla qualità delle merci, che la Corte non ha ritenuto non essere necessaria, in quanto un'efficace verifica dei prodotti in questione potrebbe incontrare difficoltà. Infine, secondo il giudice a quo, la validità dell'importo supplementare è del pari pregiudicata dal fatto che tale importo corrisponde al prezzo di costo dei funghi coltivati di terza scelta, laddove il regolamento n. 3429/80, applicabile all'epoca dei fatti nella causa principale, si riferiva alle conserve di funghi in generale.

25 Occorre verificare quindi se tale livello dell'importo supplementare ecceda il limite imposto dal rispetto del principio di proporzionalità.

26 Il signor Pietsch fa valere in proposito che, pur ridotto, l'importo supplementare è stato fissato ad un livello tale che nessun importatore avrebbe mai importato volontariamente conserve di funghi provenienti da paesi terzi. A suo parere l'importo supplementare avrebbe dovuto essere fissato ad un livello corrispondente alla differenza tra i costi di produzione nella Comunità ed i prezzi dei funghi importati, ivi compresi i dazi doganali.

27 Siffatta tesi non può essere accolta. Infatti il regolamento controverso, come precisa il secondo 'considerando', si prefigge di scoraggiare e quindi limitare sensibilmente le importazioni nella Comunità che eccedano i quantitativi indicati. Un obiettivo siffatto non avrebbe potuto essere conseguito grazie ad un importo supplementare il cui livello consentisse esclusivamente di neutralizzare la differenza tra

i costi di produzione nella Comunità ed i prezzi dei funghi importati. Pertanto la Commissione aveva il diritto, nell'ambito del suo potere discrezionale, di fissare un importo supplementare superiore a quello auspicato dal signor Pietsch.

28 Viceversa il governo spagnolo e la Commissione sostengono, in primo luogo, che l'importo supplementare dovrebbe essere stabilito ad un livello elevato allo scopo di conseguire l'obiettivo del regolamento.

29 Va rilevato in proposito che, pur se la Commissione dispone di un certo margine di valutazione per determinare il livello dell'importo supplementare, non si può fissare quest'ultimo ad un livello così elevato da equivalere ad un divieto. Infatti il regolamento non si prefigge di vietare qualsiasi importazione oltre i quantitativi fissati, ma di proteggere il mercato comunitario dei funghi dalle perturbazioni dovute alle importazioni eccessive provenienti da paesi terzi.

30 In secondo luogo, il governo spagnolo e la Commissione fanno valere che, all'atto dell'adozione del regolamento controverso, il principio di proporzionalità è stato rispettato in quanto stavolta si è calcolato l'importo supplementare sulla base del prezzo di costo nella Comunità dei funghi di terza categoria e non di prima categoria, come aveva fatto il regolamento n. 3429/80 dichiarato invalido. Dato che la causa dell'invalidità dell'art. 1 di quest'ultimo regolamento consisteva nel fatto che la fissazione dell'importo supplementare sulla base del prezzo di costo dei funghi di prima categoria aveva l'effetto di svantaggiare nettamente gli importatori dei funghi di categorie inferiori e dato che, nel regolamento controverso, l'importo supplementare è calcolato ormai sulla base del prezzo di costo nella Comunità dei funghi di terza categoria, la detta causa d'invalidità sarebbe venuta meno.

31 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, come risulta dalla citata sentenza Werner Faust, l'incidenza sui funghi di categorie inferiori del calcolo dell'importo supplementare in base al prezzo di costo dei funghi di prima categoria non era l'unico motivo per cui l'art. 1 del regolamento n. 3429/80 è stato dichiarato

invalido. Al punto 30 della sentenza, la Corte, dopo aver esaminato le diverse cause d'invalidità di tale disposizione, ha concluso che l'invalidità di quest'ultima «risulta dalle considerazioni sopra svolte», considerazioni fra cui figura la proporzionalità, di cui si discute anche nella presente causa.

32 Il governo spagnolo e la Commissione fanno valere in terzo luogo che il regolamento controverso ha rispettato il principio di proporzionalità, avendo ridotto l'onere per gli importatori dal 150% circa del valore della merce al 90% circa. A loro avviso, un livello siffatto dell'importo supplementare è idoneo a conseguire lo scopo del regolamento che consiste nello scoraggiare le importazioni dei funghi oltre i quantitativi indicati. Pertanto, la fissazione dell'importo supplementare al livello stabilito dal regolamento controverso non penalizza gli importatori.

33 Nemmeno tale argomento può essere accolto.

34 Infatti, pur ridotto a tale livello, un importo supplementare di 105 ECU/100 kg di peso netto rappresenta, come ha precisato l'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, raffrontato al prezzo di costo nella Comunità dei funghi di prima categoria, circa i due terzi del valore di questi ultimi. Tale importo costituisce incontestabilmente un onere che, come riconosce la Commissione nelle sue osservazioni scritte, aumenta considerevolmente il costo dell'importazione dei funghi. Un siffatto onere, benché diminuito, aumenta in modo sostanziale il costo dei funghi importati ed equivale quindi ad un vero divieto. Fissando l'importo supplementare ad un livello che supera quanto necessario per conseguire lo scopo summenzionato, la Commissione ha oltrepassato manifestamente il potere discrezionale che le spetta e violato il principio di proporzionalità.

35 Conseguentemente, senza che occorra esaminare gli altri motivi sviluppati dal giudice nazionale, la questione sottoposta alla Corte va risolta nel senso che risulta dall'insieme delle considerazioni sopra svolte che l'art. 1 del regolamento controverso è invalido quanto al livello dell'importo supplementare fissato.

Sulle spese

36 Le spese sostenute dal governo spagnolo e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanza 22 settembre 1994, dichiara:

L'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1992, n. 2163, relativo alla riscossione di un importo supplementare a norma dei regolamenti (CEE) n. 3429/80, (CEE) n. 796/81 e (CEE) n. 1755/81 che stabiliscono le misure di salvaguardia applicabili all'importazione di funghi di coltivazione, è invalido quanto al livello dell'importo supplementare fissato.

Kakouris Mancini Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 luglio 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C.N. Kakouris