CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MICHAEL B. ELMER
presentate il 4 luglio 1996 *

Introduzione

1. Il Finanzgericht del Land Brandeburgo ha chiesto nella causa in esame alla Corte di giustizia di pronunciarsi su varie questioni relative al regolamento (CEE) della Commissione 16 luglio 1993, n. 1932, recante misure di salvaguardia per le importazioni di ciliegie acide [1] (in prosieguo: il «regolamento n. 1932»).

La normativa comunitaria pertinente

2. L'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli si basa sul regolamento (CEE) del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035 [2] (in prosieguo: il «regolamento base»). Il regolamento base contiene al suo titolo IV norme relative al regime degli scambi con i paesi terzi. Esso prevede la fissazione — al fine di evitare perturbazioni dovute ad offerte a prezzi anormali provenienti da paesi terzi — di prezzi di riferimento fissati annualmente per tutta la Comunità. Se il prezzo di entrata dei prodotti originari dei paesi terzi è inferiore al prezzo di riferimento, una tassa di compensazione può essere istituita in aggiunta ai dazi doganali.

L'art. 29 del regolamento base contempla misure di salvaguardia in caso di perturbazioni gravi del mercato. L'art. 29 è redatto come segue:

«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,

— (...)

* Lingua originale: il danese.

1 — GU L 174, pag. 35.

2 — Relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli (GU L 118, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 21.11.1972, n. 2454 (GU L 266, pag. 1).

Tali misure possono essere applicate solo fino al momento in cui, secondo il caso, o sia scomparsa la perturbazione o la minaccia di perturbazione o i quantitativi ritirati o acquistati abbiano subito una forte riduzione.

2. Quando si presenti la situazione prevista al paragrafo 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. Se la Commissione riceve la richiesta di uno Stato membro, essa decide in proposito entro 24 ore dalla ricezione.

3. Entro un termine di tre giorni lavorativi successivi al giorno della comunicazione, ciascuno Stato membro può deferire la misura della Commissione al Consiglio. Quest'ultimo si riunisce senza indugio. Secondo la procedura di voto di cui all'articolo 43, paragrafo 2, del trattato, il Consiglio può modificare o annullare la misura in questione».

A norma dell'art. 32 del regolamento base è istituito un comitato di gestione degli ortofrutticoli, composto di rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione.

3. Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972 n. 2707, [3], definisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli (in prosieguo: il «regolamento di salvaguardia»). L'art. 1 stabilisce i criteri che devono essere presi in considerazione per valutare il rischio di perturbazioni sul mercato (volume delle importazioni o delle esportazioni realizzate o prevedibili, disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità, prezzi constatati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità o evoluzione prevedibile di tali prezzi).

L'art. 3, n. 1, primo comma, del regolamento di salvaguardia stabilisce le misure che possono essere adottate se si verifica la situazione di cui all'art. 29, n. 1, primo trattino, del regolamento base. Si tratta della sospensione delle importazioni o delle esportazioni, o della riscossione di tasse all'esportazione.

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 19 maggio 1993, n. 1234 [4], ha fissato i prezzi di riferimento delle ciliege per la stagione 1993 (in prosieguo: il «regolamento che fissa prezzi di riferimento»).

5. Avendo constatato che le importazioni di ciliege aumentavano, la Commissione, col

3 — GU L 291, pag. 3.
4 — GU L 124, pag. 32.

regolamento (CEE) 30 giugno 1993, n. 1796 [5], ha istituito un regime di titoli d'importazione.

6. Con regolamento (CEE) 16 luglio 1993, n. 1931 [6], la Commissione ha deciso di porre fine all'applicazione del prezzo di riferimento per le ciliege acide (in prosieguo: il «regolamento n. 1931»).

7. Lo stesso giorno, vale a dire il 16 luglio 1993, la Commissione, con regolamento n. 1932, e facendo riferimento all'art. 29 del regolamento base, ha istituito inoltre un sistema di prezzo minimo all'importazione e di tasse compensative per i prodotti che non rispettino detto prezzo.

L'art. 1 del regolamento n. 1932 dispone pertanto:

«1. Il prezzo minimo da rispettare all'atto dell'importazione nella Comunità di ciliegie acide di cui ai codici NC 0809 20 20 e 0809 20 60 è fissato a 47,63 ECU/100 kg netti.

2. Qualora il prezzo all'importazione sia inferiore al prezzo minimo indicato al paragrafo 1, viene riscossa una tassa compensativa pari alla differenza fra questi due prezzi».

Il regolamento n. 1932 è entrato in vigore il 18 luglio 1993, cioè il giorno successivo alla sua pubblicazione avvenuta il 17 luglio 1993 nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. La versione tedesca (e unicamente questa versione) impiegava nel titolo, nella motivazione nonché nelle stesse disposizioni, il termine «Süßkirschen» (ciliege dolci) invece del giusto termine «Sauerkirschen» (ciliege acide). Nella versione tedesca figurava tuttavia, correttamente, il codice «KN 0809 20 60», relativo alle ciliege acide. Nella versione tedesca della *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 20 luglio 1993, L 176, veniva pubblicata una rettifica della versione tedesca del regolamento n. 1932, secondo cui il sistema di prezzo minimo riguardava unicamente le ciliege acide.

I fatti di causa

8. La Konservenfabrik Lubella Friedrich Büker GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Lubella») produce conserve. Il 19 e il 20 giugno 1993 la Lubella immetteva in libera pratica nella Comunità presso lo Zollamt Forstautobahn, tramite uno spedizioniere, tre carichi di camion per un ammontare complessivo di 42 868 kg di ciliege acide fresche (codice NC 0809 20 60) provenienti

5 — Relativo all'applicazione di titoli d'importazione per le ciliege importate dai paesi terzi (GU L 163, pag. 28).

6 — GU L 174, pag. 34.

dalla Polonia. Con provvedimenti 19 e 20 luglio 1993, venivano riscossi dazi doganali comunitari per un ammontare di 1 798,19 DM e 1 476,22 DM, a titolo dell'imposta sulla cifra d'affari all'importazione. Il valore in dogana ammontava complessivamente a 14 655,60 DM.

Con provvedimento 18 ottobre 1993, lo Hauptzollamt Cottbus ha fissato prelievi supplementari per un importo di 33 412,28 DM. Tale riscossione veniva basata sul regolamento n. 1932, che prevede che in caso d'importazione di prodotti appartenenti al codice NC 0809 20 60 (ciliege acide) il prezzo minimo ammonta a 112,13 DM/100 kg.

9. Dopo un infruttuoso reclamo avverso la riscossione del prelievo supplementare, la Lubella ha proposto ricorso dinanzi al Finanzgericht del Land Brandeburgo, lamentando vizi di sostanza e di forma del regolamento n. 1932.

Le questioni pregiudiziali

10. Il giudice nazionale ha sospeso il procedimento con ordinanza 21 febbraio 1995 ed ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia stato validamente adottato il regolamento (CEE) della Commissione n. 1932/93, nella versione di cui alla rettifica pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 20 luglio 1993 (L 176, pag. 29).

2) Qualora la prima questione sia risolta in senso affermativo:

Se le norme del regolamento (CEE) n. 1932/93 valgano anche per le importazioni di ciliege acide sino a tutto il 20 luglio 1993.

3) Qualora la seconda questione sia risolta in senso affermativo:

a) Se nel 1993 esistessero i presupposti per un provvedimento di organizzazione del mercato delle ciliege acide.

b) Se la normativa sul prezzo minimo sia un provvedimento ammissibile ed adeguato alla tutela dalle turbative del mercato.

c) Se la disciplina sul prezzo minimo sia compatibile con gli accordi interinali 25 febbraio 1992 tra la Comunità europea e la Repubblica di

Polonia, la Repubblica di Ungheria e la Repubblica federale cecoslovacca».

La prima questione

11. Il giudice nazionale con il primo e il terzo quesito ha sollevato questioni relative alla legittimità del regolamento n. 1932, con riferimento, da un lato, alle circostanze che hanno accompagnato l'adozione del regolamento (prima questione) e, dall'altro, al contenuto del regolamento (terza questione). Ritengo opportuno esaminare queste due questioni l'una dopo l'altra, prima di esaminare la seconda questione.

12. Come ho già rilevato, il giudice nazionale col primo quesito desidera che la Corte si pronunci sulla questione se il regolamento n. 1932 sia stato adottato regolarmente, poiché il parere del comitato di gestione non è stato emesso, in quanto non è stato disposto alcun termine a favore degli Stati membri per consentire loro di adire il Consiglio, e in quanto il contenuto del regolamento è impreciso. La questione della presunta imprecisione del regolamento quanto al suo contenuto è collegata, a mio parere, alla terza questione, la quale riguarda del pari la validità del regolamento, motivo per cui esaminerò tale problematica nell'ambito della soluzione di questa questione.

13. La Commissione ed il governo spagnolo, gli unici ad aver presentato osservazioni nella specie, ritengono che non vi sia alcun motivo di supporre che il regolamento n. 1932 sia stato adottato in modo non valido. La Commissione ha così addotto che il procedimento per la fissazione delle misure di salvaguardia è stato stabilito nell'art. 29, nn. 2 e 3, del regolamento base e che tale procedimento non prevede la consultazione del comitato di gestione. Inoltre, il regolamento n. 1932 non fissa alcun termine entro il quale gli Stati membri possono rivolgersi al Consiglio. Siffatto obbligo non risulta dall'art. 29 del regolamento base, né dalla decisione del Consiglio 13 luglio 1987, 87/373/CEE, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione [7].

14. Va sottolineato il fatto che il regolamento controverso sul prezzo minimo è stato adottato in base all'art. 29 del regolamento base, che contiene ai nn. 2 e 3 disposizioni relative al procedimento per la fissazione delle misure di salvaguardia. Il procedimento che doveva essere adottato dalla Commissione è descritto nell'art. 29, n. 2, e non prevede l'obbligo di adire il comitato di gestione. Ai sensi dell'art. 33 del regolamento base, un progetto delle misure da adottare è presentato al comitato di gestione soltanto se le disposizioni di cui trattasi «fanno riferimento alla procedura definita nel presente articolo». Nell'art. 29, n. 2, non si fa riferimento all'art. 33. La Commissione non era tenuta pertanto a ricevere il parere del comitato di gestione prima di adottare il regolamento n. 1932.

7 — GU L 197, pag. 33.

15. L'art. 3 della decisione del Consiglio 87/373/CEE, che stabilisce le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione, è redatto come segue:

«Si può ricorrere alla seguente procedura allorché il Consiglio conferisce alla Commissione la facoltà di decidere sulle misure di salvaguardia:

— la Commissione comunica al Consiglio e agli Stati membri ogni decisione relativa a misure di salvaguardia.

Può essere previsto che, prima di adottare la sua decisione, la Commissione consulti gli Stati membri secondo modalità da definirsi in ciascun caso.

— ogni Stato membro può deferire al Consiglio la decisione adottata entro il termine che sarà fissato nell'atto in questione.

(...)».

Conformemente a tale disposizione, nell'art. 29, n. 3, del regolamento base — di cui il regolamento n. 1932 costituisce una normativa di attuazione — è stata introdotta una norma secondo cui «entro un termine di tre giorni lavorativi successivi al giorno della comunicazione, ciascuno Stato membro può deferire la misura della Commissione al Consiglio». Tale termine si applica a tutte le misure di salvaguardia adottate in base all'art. 29 e non si deve pertanto reiterare tale termine negli atti giuridici — quale il regolamento n. 1932 — che attuano in concreto le misure di salvaguardia. Gli Stati membri avevano pertanto la facoltà, nei tre giorni lavorativi successivi al giorno della comunicazione delle misure di salvaguardia adottate dalla Commissione per quanto riguarda le importazioni di ciliege acide, di deferire tali misure al Consiglio.

16. Ritengo pertanto che le circostanze che hanno accompagnato l'adozione del regolamento n. 1932 non inficiano la validità di tale regolamento. Prima di formulare la mia soluzione della prima questione, esaminerò la terza questione, la quale anch'essa riguarda la validità del regolamento.

La terza questione

17. Il giudice nazionale chiede alla Corte con la terza questione di pronunciarsi sulla validità del regolamento n. 1932 facendo riferimento a vari argomenti fatti valere dalla

Lubella nel ricorso principale. Esaminerò in prosieguo separatamente ciascuna delle questioni sollevate dalla Lubella.

L'errore contenuto nella versione tedesca del regolamento n. 1932

18. Il giudice nazionale nutre dubbi quanto alla validità del regolamento n. 1932 a causa dell'imprecisione di quest'ultimo, poiché il testo (tedesco) di tale regolamento (nella versione precedente alla rettifica) si riferiva unicamente alle ciliege dolci, mentre il summenzionato codice NC si riferisce chiaramente soltanto alle ciliege acide.

19. La Commissione adduce che la validità del regolamento n. 1932 non è inficiata dall'errore contenuto nella versione tedesca, poiché questo regolamento è chiaro quanto alla sostanza. Il regolamento attiene pertanto, in tutte le versioni linguistiche esclusa quella tedesca, alle ciliege acide. La versione tedesca conteneva un errore che è stato subito rettificato il 20 luglio 1993.

20. Come ha sottolineato il giudice nazionale, nella versione tedesca del regolamento n. 1932 vi è una contraddizione fra il testo — in cui si fa menzione di ciliege dolci — e il codice NC da esso menzionato, il quale si riferisce alle ciliege acide. Ciò avviene tuttavia solo nella versione tedesca iniziale del regolamento n. 1932, poiché in tutte le altre versioni linguistiche si fa giustamente riferimento alle ciliege acide e l'errore nella versione tedesca è stato rettificato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* del 20 luglio 1993.

21. La Corte di giustizia in una sentenza del 7 luglio 1988 [8] ha dichiarato che:

«(...) l'esigenza che una decisione sia applicata e quindi interpretata in modo uniforme esclude la possibilità di considerare isolatamente una delle versioni, ma rende al contrario necessaria l'interpretazione basata sulla reale volontà del legislatore e sullo scopo da questi perseguito, alla luce di tutte le versioni linguistiche».

La Corte di giustizia ha inoltre affermato in una sentenza del 2 giugno 1994 [9]:

«Secondo la costante giurisprudenza, per interpretare una norma di diritto comunitario si deve tener conto non solo della sua formulazione, ma altresì del suo contesto e degli

8 — Causa C-55/87, Moksel/BALM (Racc. pag. 3845, punto 15).
9 — Causa C-30/93, AC-ATEL Electronics Vertriebs (Racc. pag. I-2305, punto 21).

obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fa parte».

22. Pertanto solo nei casi in cui un testo ambiguo non può essere interpretato in base ai metodi indicati dalla giurisprudenza della Corte può eventualmente venire meno la validità della norma comunitaria di cui trattasi.

L'introduzione di un sistema di prezzo minimo

23. Un raffronto fra la versione tedesca del regolamento n. 1932 e le altre versioni linguistiche del regolamento fa immediatamente comprendere che la versione tedesca è inficiata da un errore quanto all'indicazione «ciliege dolci», e che sarebbe stato necessario, in realtà, indicare «ciliege acide», corrispondente al codice NC anch'esso correttamente menzionato nella versione tedesca.

24. Inoltre, secondo le informazioni fornite, nel mercato delle ciliege gli unici problemi riguardavano ogni volta l'importazione di ciliege acide, mentre le importazioni di ciliege dolci non hanno mai creato problemi. Il regolamento n. 1931, che è stato adottato contemporaneamente al regolamento n. 1932, verteva del resto anch'esso su problemi d'importazione di ciliege acide. Neanche il contesto e la finalità del complesso di norme nel quale si inserisce il regolamento n. 1932 potevano così far sorgere dubbi quanto al fatto che questo riguardasse unicamente le ciliege acide. L'incertezza nella versione tedesca iniziale del regolamento, cui fa riferimento il giudice nazionale, poteva essere eliminata così in via meramente interpretativa, e non si deve pertanto ritenere che il regolamento per questo motivo fosse privo di validità.

25. La Lubella ha addotto che non era soddisfatta la condizione dell'esistenza di una perturbazione del mercato o di un rischio di perturbazione del mercato, data la riduzione delle importazioni nella Comunità di ciliege acide provenienti dai paesi terzi e poiché non vi era motivo di prevedere un crollo dei prezzi per i prodotti indigeni. Inoltre, la Lubella ha sostenuto che l'istituzione di un sistema di prezzo minimo era illecita in forza del regolamento di salvaguardia, e che inoltre essa non costituiva un mezzo adeguato per porre fine ad una distorsione del mercato in quanto non era atta a contribuire ad una stabilizzazione del prezzo del mercato.

26. Il governo spagnolo sostiene che la Commissione dispone, in casi di questo tipo, di un'ampia discrezionalità e che dai 'considerando' del regolamento n. 1932 unitamente ai 'considerando' del regolamento n. 1931 emerge che la Commissione ha certamente

verificato se fossero soddisfatte le condizioni per l'istituzione delle misure di salvaguardia, menzionate dall'art. 1 del regolamento di salvaguardia.

27. La Commissione è dell'avviso che all'atto dell'adozione delle misure di salvaguardia sussisteva sicuramente il rischio di una grave perturbazione del mercato delle ciliege acide, poiché il volume delle importazioni di ciliege acide era notevolmente aumentato negli anni 1990 e 1991 e da allora si era mantenuto allo stesso livello elevato. Tale situazione aveva comportato un crollo dei prezzi nel 1992, che aveva reso necessaria l'adozione di misure di salvaguardia al fine di evitare una situazione analoga nel 1993. Anche se l'art. 3 del regolamento di salvaguardia menziona espressamente soltanto la possibilità di una sospensione delle importazioni, era possibile, conformemente al principio di proporzionalità, istituire un sistema di prezzo minimo. Un regime del genere consentiva di stabilizzare il prezzo del mercato ed è stato attuato solo dopo che fu evidente l'inadeguatezza del primo sistema di protezione, che prevedeva il rilascio di titoli di importazione.

28. Vorrei sottolineare, anzitutto, che, ai sensi dell'art. 1 del regolamento di salvaguardia, i criteri per l'applicazione delle misure di salvaguardia sul mercato degli ortofrutticoli riguardano il volume delle importazioni e delle esportazioni realizzate o prevedibili, le disponibilità di prodotti sul mercato della Comunità e i prezzi constatati per i prodotti indigeni sul mercato della Comunità, o l'evoluzione prevedibile di tali prezzi.

29. La Corte in una sentenza del 21 febbraio 1990 [10] ha affermato che:

«(...) il legislatore comunitario dispone in materia di politica agricola comune di un potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche che gli artt. 40 e 43 del Trattato gli attribuiscono (...). Qualora il legislatore comunitario debba valutare, nell'emanare una normativa, i suoi effetti futuri e questi non possono essere previsti con certezza, la sua valutazione può essere oggetto di censura solo qualora appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione della normativa stessa».

La Corte di giustizia ha inoltre affermato in una sentenza del 29 febbraio 1996 [11] che:

«(...) Trattandosi della valutazione di una situazione economica complessa, la Commissione (...) (dispone) di un ampio potere discrezionale. Il sindacato di legittimità sull'esercizio di detto potere deve quindi limitarsi agli eventuali vizi di errore manifesto, sviamento di potere o palese sconfinamento, da parte delle istituzioni, dai limiti del potere discrezionale».

10 — Cause riunite da C-267/88 a C-285/88, Wuidart e a. (Racc. pag. I-435).

11 — Cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795).

Alla luce di tali considerazioni, si deve esaminare se fosse manifestamente errata la valutazione effettuata dalla Commissione circa il mercato delle ciliege acide, e se la misura scelta dalla Commissione fosse manifestamente inadeguata rispetto agli obiettivi perseguiti.

30. Dalle informazioni fornite dalla Commissione emerge che le importazioni nella Comunità di ciliege acide provenienti da paesi terzi e i relativi prezzi per il periodo 1990-1993 erano i seguenti [12]:

	Importazioni	Prezzi
1990	24 934 t	0,77 ECU
1991	54 425 t	0,86 ECU
1992	53 521 t	0,59 ECU
1993	31 989 t	0,72 ECU

La Commissione ha inoltre segnalato che il notevole aumento del volume delle importazioni di ciliege acide dal 1990 al 1991 (più del doppio) era dovuto alla pessima raccolta di ciliege acide nella Comunità nel 1991, il che ha comportato una grave penuria di ciliege acide e un prezzo relativamente elevato di tali frutti rispetto agli anni precedenti. Nel 1992 la raccolta di ciliege acide nella Comunità si era normalizzata, ma, nonostante tale buona raccolta, le importazioni di ciliege acide provenienti da paesi terzi (Polonia) sono rimaste allo stesso livello dell'anno 1991. Ciò ha comportato, come risulta dalla precedenti cifre, una riduzione del prezzo di questi frutti di quasi il 32% nel 1992.

Ad avviso della Commissione, sulla base di tali premesse si doveva prevedere una nuova riduzione dei prezzi o una stagnazione del livello dei prezzi delle ciliege acide indigene, il quale era già inferiore al normale nel 1992, se non si fossero attuate le misure di salvaguardia dirette a far fronte alla perturbazione del mercato. Si doveva del pari prevedere che il prezzo delle ciliege acide provenienti dalla Polonia sarebbe continuato a scendere, il che è stato confermato in seguito dal fatto che il prezzo medio per tutto il 1993 — mentre le misure di salvaguardia erano state istituite a metà di detto anno — era, nonostante dette misure, inferiore ai precedenti anni rappresentativi, ad esempio al 1990 (0,72 ECU nel 1993 rispetto a 0,77 ECU nel 1990).

31. Dalle informazioni della Commissione emerge pertanto che la Commissione stessa ha valutato i criteri destinati, secondo il regolamento di salvaguardia, ad applicarsi nell'ambito di attuazione delle misure di salvaguardia in seno all'organizzazione del mercato degli ortofrutticoli. Tenuto conto delle informazioni di cui disponeva per quanto concerne la situazione del mercato delle ciliege acide nel 1993, la Commissione secondo me aveva buoni motivi di ritenere che il mercato in esame fosse esposto a gravi rischi di perturbazioni, e pertanto essa aveva diritto di adottare le misure necessarie per far fronte a tali perturbazioni.

12 — *Fonte*: Eurostat, Comext.

32. Ai sensi dell'art. 29, n. 1, del regolamento base, misure adeguate possono essere applicate negli scambi con paesi terzi se il mercato comunitario subisce o rischia di subire gravi perturbazioni. A tenore dell'art. 29, n. 2, la Commissione adotta in questi casi le misure necessarie.

33. L'art. 3, n. 1, del regolamento di salvaguardia dispone che dette misure possono essere adottate sotto la forma di una sospensione delle importazioni o delle esportazioni o della riscossione di tasse all'esportazione, qualora ricorra la suddetta situazione.

L'art. 3, n. 1, del regolamento di salvaguardia menziona quale misura di salvaguardia nei confronti delle importazioni dai paesi terzi la possibilità di sospendere tali importazioni. Tuttavia, dal quinto 'considerando' del regolamento di salvaguardia risulta che «le misure qui sopra considerate devono potere essere proporzionate alle circostanze al fine di evitare che esse abbiano effetti diversi da quelli voluti».

Tali formulazioni del regolamento di salvaguardia, apparentemente contraddittorie, secondo me devono essere interpretate nel senso che la sospensione completa delle importazioni provenienti dai paesi terzi, nel senso indicato dall'art. 3, n. 1, del regolamento di salvaguardia, deve essere considerata come la misura più estrema che possa essere adottata dalla Commissione, ma, in quanto misure meno radicali rispetto ad essa, la Commissione può adottare anche altre misure, meno restrittive, dirette a limitare le importazioni che possono minacciare l'organizzazione comune di mercato nel settore in esame. Vi possono essere del pari casi di perturbazione del mercato così gravi che una sospensione totale degli scambi costituisce una misura necessaria e proporzionata. Toccherà alla Commissione valutare la situazione concreta e, conformemente al principio di proporzionalità, applicare soltanto le misure meno restrittive atte, a seconda delle circostanze, a far fronte alla perturbazione del mercato di cui trattasi.

L'istituzione di un sistema di prezzo minimo costituisce una sanzione meno restrittiva della sospensione completa delle importazioni di merci provenienti da un paese terzo, di modo che nulla osta a che, in via principio, la Commissione scegliesse tale misura per far fronte alle perturbazioni del mercato. Il sistema del prezzo minimo deve tuttavia, nel caso concreto, essere adeguato e necessario per proteggere il mercato considerato.

34. Dalle informazioni fornite dalla Commissione emerge che nel 1993 era necessario ridurre il notevole volume delle importazioni di ciliege acide provenienti dalla Polonia per proteggere la produzione comunitaria di tali frutti. Ad avviso della Commissione, non era

però necessario sospendere completamente le importazioni dalla Polonia, poiché ciò avrebbe potuto comportare una penuria per l'industria conserviera.

La Commissione in un primo momento ha tentato di regolare il mercato introducendo un regime di titoli d'importazione; tuttavia, alla luce delle informazioni correnti di cui disponeva quanto alla situazione di tale mercato, detta misura si è rivelata insufficiente per far fronte alle perturbazioni del mercato, di modo che la Commissione ha introdotto il sistema del prezzo minimo.

Dalle informazioni fornite risulta inoltre che il volume delle importazioni delle ciliege acide provenienti dalla Polonia è diminuito solo dopo l'attuazione del sistema del prezzo minimo nel 1993, il che ha prodotto l'effetto di stabilizzare il prezzo dei frutti indigeni. Le misure adottate dalla Commissione hanno raggiunto con ciò il loro scopo, vale a dire la protezione del mercato dalle perturbazioni.

35. Deve essere considerata pertanto una misura adeguata l'introduzione di un sistema di prezzo minimo, poiché essa mirava a neutralizzare il prezzo inferiore praticato per le ciliege acide provenienti dalla Polonia, che costituiva la causa della perturbazione del mercato, e in quanto essa ha anche effettivamente prodotto l'effetto voluto.

36. Di conseguenza, si deve concludere, a mio avviso, che nessun elemento è emerso a sostegno della tesi secondo cui la Commissione ha adottato una decisione errata o avrebbe ecceduto i limiti della sua discrezionalità.

Il principio del legittimo affidamento

37. La Lubella ritiene che il sistema del prezzo minimo sia stato istituito in spregio del principio del legittimo affidamento poiché al momento dell'instaurazione del regime la stagione era ampiamente inoltrata, e in quanto l'anno precedente la Commissione non aveva adottato misure di salvaguardia nonostante l'entità del volume delle importazioni di ciliege acide. Di conseguenza, neanche un attento osservatore del mercato avrebbe potuto prevedere l'instaurazione del regime.

38. La Commissione e il governo spagnolo sostengono invece che il sistema del prezzo minimo quale è stato istituito non può essere considerato in contrasto col principio del legittimo affidamento poiché qualsiasi impresa prudente ed avveduta doveva prevedere l'adattamento delle norme alla situazione del mercato.

39. La Corte ha già avuto occasione, nella sua precitata sentenza emessa il 29 febbraio

1996, di pronunciarsi sul principio del legittimo affidamento rispetto ad operatori economici che operano nel settore agricolo. La Corte ha constatato così che [13]:

«(...) Anche se il principio del rispetto del legittimo affidamento è uno dei principi fondamentali della Comunità, gli operatori economici non possono fare legittimo affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie, e ciò particolarmente in un settore come quello dell'organizzazione comune di mercato, il cui scopo implica un costante adattamento in funzione dei mutamenti della situazione economica (...). Gli operatori economici non possono pertanto far valere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio loro derivante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento (...)».

40. Nella specie, dall'art. 29 del regolamento base emerge che misure adeguate possono essere adottate negli scambi con i paesi terzi se il mercato comunitario subisce o è minacciato di subire gravi perturbazioni. Qualora una situazione del genere si presenti la Commissione adotta le misure necessarie le quali sono comunicate agli Stati membri e sono immediatamente in vigore. La Commissione ha appunto il compito di vigilare sulla situazione del mercato, ad esempio, delle ciliege acide, e di adattare alla situazione economica, secondo la sua valutazione della situazione, le organizzazioni comuni di mercato. Si deve ritenere inoltre che i poteri della Commissione siano noti agli agenti economici che operano nel settore, di modo che ogni impresa prudente e avveduta deve costantemente prevedere l'adattamento al mercato delle norme di cui trattasi.

41. Di conseguenza, a mio avviso non può essere accolto l'argomento della Lubella secondo cui il regolamento n. 1932 è stato adottato in spregio del principio del legittimo affidamento.

La motivazione

42. Secondo la Lubella il regolamento n. 1932 è insufficientemente motivato poiché esso non menziona tutti gli elementi fondamentali del provvedimento.

43. La Commissione e il governo spagnolo sostengono invece che detto regime deve essere considerato sufficientemente motivato poiché i 'considerando' del regolamento n. 1932, unitamente ai 'considerando' del regolamento n. 1931 recanti la stessa data, mostrano chiaramente le ragioni per le quali era necessario adottare le controverse misure di salvaguardia.

13 — Punto 59.

44. A norma dell'art. 190 del Trattato, gli atti comunitari devono essere motivati. In una sentenza del 14 febbraio 1990 [14] la Corte, in relazione a quanto si prescrive per l'obbligo di motivazione, ha affermato che:

«(...) secondo la giurisprudenza della Corte, la motivazione richiesta dall'art. 190 del Trattato CEE deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'argomentazione dell'istituzione comunitaria da cui emana l'atto considerato onde consentire agli interessati di prendere conoscenza delle ragioni del provvedimento adottato per tutelare i propri diritti e alla Corte di esercitare il proprio controllo (...).

Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti. Infatti, per costante giurisprudenza, l'accertamento se la motivazione di una decisone soddisfi le condizioni dell'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (...). Inoltre il grado di precisazione della motivazione di una decisione deve essere proporzionato alle possibilità materiali e alle condizioni tecniche o al tempo disponibile per la sua adozione (...)».

14 — Causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395).

45. Il primo 'considerando' del regolamento n. 1932 rinvia al regolamento di salvaguardia che stabilisce le condizioni di applicazione delle misure di salvaguardia nel settore degli ortofrutticoli. Nel secondo 'considerando' del regolamento n. 1932 si rinvia anzitutto al regolamento n. 1931, recante stessa data, il quale esclude l'applicazione del prezzo di riferimento per le ciliege acide nel 1993. Si rileva inoltre che, a causa di tale abolizione, lo smercio della produzione comunitaria potrebbe essere danneggiato dalla concorrenza dei paesi terzi che offrono prezzi notevolmente inferiori ai prezzi ai quali i prodotti comunitari possono essere smerciati. Il terzo 'considerando' introduce un sistema di prezzo minimo all'importazione e di tasse di compensazione, in quanto mezzi considerati i più adeguati per ovviare alla perturbazione del mercato comunitario.

Dai 'considerando' del regolamento n. 1931 risulta che la situazione del mercato delle ciliege acide è caratterizzata da un'offerta eccessiva, cosicché l'applicazione dei prezzi di riferimento potrebbe comportare distorsioni.

46. Ritengo che detti 'considerando' del regolamento n. 1931 e del regolamento n. 1932 costituiscano una sufficiente motivazione della decisione di stabilire misure di salvaguardia nel mercato delle ciliege acide, poiché vi si ravvisano sufficienti elementi di informazione quanto al fondamento giuridico e alle circostanze di fatto sulle quali si basa l'atto giuridico.

Gli atti interinali

47. La Lubella ha sostenuto infine che l'instaurazione del sistema del prezzo minimo non è compatibile con gli artt. 14 e 15 degli accordi interinali relativi al commercio e alle misure di accompagnamento, stipulati fra la Comunità economica europea e la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, da un lato, e, rispettivamente, la Repubblica di Polonia, la Repubblica d'Ungheria e la Repubblica federale cecoslovacca, dall'altro [15] (in prosieguo: gli «accordi interinali»), poiché non sono state avviate consultazioni con gli Stati parti dell'accordo successivamente all'instaurazione del sistema.

48. La Commissione sostiene che sono state rispettate le disposizioni dell'accordo interinale stipulato con la Repubblica di Polonia, che è l'accordo rilevante nella specie.

49. Dall'art. 14 degli accordi interinali risulta che la Comunità abolisce le restrizioni quantitative delle importazioni di prodotti agricoli originari dei tre paesi terzi e accorda, per taluni prodotti agricoli — tra l'altro, le ciliege acide — una riduzione dei prelievi entro i limiti dei contingenti comunitari o la riduzione dei dazi doganali, alle condizioni stabilite negli allegati VIIIa e VIIIb dell'accordo.

L'art. 15 degli accordi dispone quanto segue:

«Fatte salve le altre disposizioni dell'accordo e in particolare dell'art. 24, qualora, dato il carattere particolarmente sensibile dei mercati agricoli, le importazioni di prodotti originari di una delle parti, soggette alle concessioni riconosciute ai sensi dell'art. 14, provochino gravi perturbazioni dei mercati della controparte, le due parti avviano immediatamente consultazioni per trovare una soluzione adeguata. In attesa di tale soluzione, la parte interessata può adottare le misure che ritiene necessarie».

50. La Commissione ha affermato che il 19 luglio 1993, vale a dire il giorno successivo all'entrata in vigore del sistema del prezzo minimo, essa ha informato la rappresentanza diplomatica della Repubblica di Polonia dell'adozione della misura di salvaguardia e le ha inviato una copia del testo ufficiale del relativo regolamento. Lo stesso giorno la rappresentanza della Polonia ha replicato con una nota verbale chiedendo l'avvio di negoziati per quanto riguarda il regime istituito. La Commissione ha accolto detta domanda e i negoziati hanno portato alla fissazione di un nuovo prezzo minimo per le ciliege acide.

15 — Detti accordi sono stati approvati con le decisioni 92/228/CEE, 92/229/CEE e 92/230/CEE del 25 febbraio 1992 (GU L 114, pag. 1; GU L 115, pag. 1, e GU L 116, pag. 1) e sono entrati in vigore a seguito dello scambio delle notifiche fra le parti contraenti.

51. Dall'art. 15 degli accordi interinali risulta pertanto che la parte interessata ha la facoltà, in caso di gravi perturbazioni del mercato, di adottare le misure che ritiene necessarie. Dalle informazioni fornite risulta inoltre che la Commissione ha rispettato l'obbligo di avviare immediatamente consultazioni al fine di trovare una soluzione al problema. A mio avviso, quindi, l'instaurazione del sistema del prezzo minimo non può essere considerata incompatibile con l'art. 15 dell'accordo interinale stipulato con la Repubblica di Polonia.

52. Riepilogando, giungo alla conclusione che, a mio avviso, nessuno dei problemi sollevati inficia la validità del regolamento n. 1932.

53. La prima e la terza questione devono essere risolte pertanto nel senso che l'esame delle questioni sollevate, alla luce dell'ordinanza di rinvio e degli elementi apparsi nel corso del procedimento, non ha messo in luce elementi atti a inficiare la validità del regolamento n. 1932.

La seconda questione

54. Secondo l'ordinanza di rinvio la causa in esame riguarda le importazioni di ciliege acide avvenute il 19 e il 20 luglio 1993. L'organo giudiziario nazionale formula dubbi quanto all'applicazione a dette importazioni di un regolamento che è stato rettificato solo il 20 luglio 1993.

55. La Commissione ed il governo spagnolo hanno fatto valere che il regolamento n. 1932 non può essere interpretato unicamente alla luce della versione tedesca e che esso si applica pertanto anche alle importazioni avvenute il 19 e il 20 luglio 1993. Non si configurerebbe un caso di applicazione con efficacia retroattiva.

56. Ai sensi dell'art. 191 del Trattato, gli atti comunitari entrano in vigore alla data da essi fissata o, in mancanza di essa, il ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*. Il regolamento n. 1932 è stato pubblicato il 17 luglio 1993 ed è entrato in vigore, conformemente alle sue disposizioni, il 18 luglio 1993, vale a dire il giorno successivo alla sua pubblicazione. L'esistenza di un errore nella versione tedesca per il fatto che ivi erano menzionate le ciliege dolci invece di quelle acide non incide sul momento dell'entrata in vigore del detto regolamento poiché — come si è rilevato precedentemente al paragrafo 23 — era possibile determinare, con una semplice interpretazione alla luce delle altre versioni linguistiche, nonché del contesto e dell'obiettivo nel quale si inserisce il regolamento, il contenuto di quest'ultimo anche prima della rettifica del 20 luglio 1993.

57. È pertanto escluso che con la rettifica del testo tedesco sbagliato sia stata conferita

alle norme comunitarie di cui trattasi un'efficacia retroattiva, poiché il regolamento n. 1932 nella versione sua originaria — come ho già rilevato — non poteva essere interpretato unicamente sulla base di un'unica versione linguistica, ma doveva essere interpretato alla luce di tutte le versioni linguistiche, nonché del contesto e dell'obiettivo nel quale si inseriva.

58. La seconda questione deve essere risolta pertanto nel senso che le disposizioni del regolamento n. 1932 si applicano anche alle esportazioni di ciliege acide avvenute il 19 e il 20 luglio 1993.

Conclusione

59. Suggerirò pertanto alla Corte di risolvere come segue le questioni sollevate:

«1) L'esame delle questioni sollevate, alla luce dell'ordinanza di rinvio e degli elementi apparsi nel corso del procedimento, non ha messo in luce elementi atti a inficiare la validità del regolamento (CEE) della Commissione 16 luglio 1993, n. 1932, recante misure di salvaguardia per le importazioni di ciliege acide.

2) Le disposizioni del precedente regolamento si applicano anche alle importazioni di ciliege acide effettuate il 19 e il 20 luglio 1993».