SENTENZA DELLA CORTE
20 ottobre 1987 *

Nella causa 119/86,

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. Luís Javier Casanova Fernández, segretario generale per le Comunità europee, in qualità di agente, assistito dal sig. Fernando Mansito Caballero, direttore generale del coordinamento giuridico e istituzionale comunitario, Jaime Folguera Crespo, vicedirettore generale del coordinamento comunitario per gli affari giuridici, Antonio Sainz de Vicuna Barroso, capo del servizio giuridico del Ministero degli affari esteri, Juan de Miguel Zaragoza, vicedirettore generale della cooperazione giuridica internazionale presso il Ministero della giustizia e dall'avv. Michel Waelbroek, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata di Spagna, 4-6 boulevard Emmanuel-Servais,

ricorrente,

contro

Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dai sigg. Antonio Sacchettini, direttore del suo servizio giuridico, Arthur Brautigam, amministratore principale presso tale servizio e José Elizalde, membro del suo segretariato generale, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. J. Käser, direttore del servizio giuridico della Banca europea per gli investimenti, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

e

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jean-Claude Séché, suo consigliere giuridico, in qualità di agente, assistito dal sig. Carlos Palacio, membro del suo servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georges Kremlis, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

convenuti,

causa avente ad oggetto l'annullamento

* Lingua processuale: lo spagnolo.

— del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86, « che stabilisce le norme generali di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi » (GU L 55, pag. 106);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 574/86, « relativo alle modalità d'applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi » (GU L 57, pag. 1);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986 n. 624/86, « recante modalità d'applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi nel settore delle patate di primizia » (GU L 60, pag. 1);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 641/86, « che fissa le modalità di applicazione del meccanismo complementare agli scambi per i prodotti del settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli importati in Portogallo che figurano nell'allegato XXII dell'atto di adesione » (GU L 60, pag. 34);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 643/86, « che fissa le modalità di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi per i prodotti appartenenti al settore delle piante vive e della floricoltura importati in Portogallo, menzionati nell'allegato XXII dell'atto di adesione » (GU L 60, pag. 39);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 647/86, « che stabilisce le modalità di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi per i prodotti del settore vitivinicolo » (GU L 60, pag. 50),

LA CORTE,

composta dai signori G. Bosco, presidente di sezione, f. f. di presidente, O. Due, e G. C. Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: M. Darmon
cancelliere: B. Pastor, amministratore

vista la relazione d'udienza e a seguito della trattazione orale del 9 aprile 1987,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 16 luglio 1987,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato in cancelleria il 27 maggio 1986, il Regno di Spagna ha proposto a questa Corte, a norma dell'art. 173, 1° comma, del trattato CEE, un ricorso diretto all'annullamento dei seguenti regolamenti:

— del regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86, « che stabilisce le norme generali di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi » (GU L 55, pag. 106);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 574/86, « relativo alle modalità d'applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi » (GU L 57, pag. 1);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986 n. 624/86, « recante modalità d'applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi nel settore delle patate di primizia » (GU L 60, pag. 1);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 641/86, « che fissa le modalità di applicazione del meccanismo complementare agli scambi per i prodotti del settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli importati in Portogallo che figurano nell'allegato XXII dell'atto di adesione » (GU L 60, pag. 34);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 643/86, « che fissa le modalità di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi per i prodotti appartenenti al settore delle piante vive e della floricoltura importati in Portogallo, menzionati nell'allegato XXII dell'atto di adesione » (GU L 60, pag. 39);

— del regolamento della Commissione 28 febbraio 1986, n. 647/86, « che stabilisce le modalità di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi per i prodotti del settore vitivinicolo » (GU L 60, pag. 50).

A — L'oggetto della controversia

2 Il ricorso è diretto a far dichiarare che il Consiglio e la Commissione, adottando le norme di applicazione del meccanismo complementare da applicare agli scambi e, in particolare, disponendo il ricorso a un sistema di titoli e di cauzioni per l'esportazione di taluni prodotti agricoli dalla Spagna verso altri Stati membri della Comunità, hanno violato le norme del trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci, la regola di « standstill » (regola che esclude qualsiasi nuovo provvedimento restrittivo), nonché i principi di certezza del diritto, di proporzionalità e della preferenza comunitaria.

3 Il meccanismo complementare da applicare agli scambi tra la Comunità nella sua composizione al 31 dicembre 1985 e il Regno di Spagna (in prosieguo: « MCS ») è stato istituito dall'art. 81 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati (GU L 302, pag. 23; in prosieguo: « atto di adesione »). Il MCS è in vigore dal 1° marzo 1986 al 31 dicembre 1995; sono assoggettati ad esso i prodotti elencati all'art. 81, n. 2, dell'atto di adesione. Quanto alle importazioni dalla Spagna nella Comunità a dieci, si tratta dei prodotti del settore vitivinicolo rientranti nell'organizzazione comune dei mercati in questo settore, delle patate di primizia rientranti nella sottovoce 07.01 A II della tariffa doganale comune e dei prodotti del settore ortofrutticolo rientranti nell'organizzazione comune dei mercati in questo settore. L'ultima categoria di prodotti, tuttavia, è assoggettata al MCS solo a partire dal 1° gennaio 1990.

4 L'art. 83 dell'atto di adesione dispone che venga stabilito, in base a un bilancio di previsione per ogni campagna e per ciascuno dei prodotti o gruppi di prodotti, un calendario di previsione concernente lo sviluppo degli scambi e la fissazione di un « massimale indicativo d'importazione ». Le successive fissazioni dei massimali indicativi devono riflettere una certa progressività rispetto alle correnti di scambio tradizionali, in maniera da assicurare « un'apertura armoniosa e graduale del mercato e la completa realizzazione della libera circolazione all'interno della Comunità allo scadere del periodo d'applicazione delle misure transitorie » (art. 83, n. 2, 1° comma). A tale scopo è stabilito un tasso di progressione annuo dei massimali indicativi.

5 A norma dell'art. 85 dell'atto di adesione, possono essere adottate misure di salvaguardia « nel caso in cui l'esame dell'evoluzione degli scambi intracomunitari riveli un aumento significativo delle importazioni realizzate o prevedibili e se questa situazione porti a raggiungere o a superare il massimale indicativo di importazione del prodotto per la campagna di commercializzazione in corso o per una parte di questa ». Circa la natura delle misure di salvaguardia, l'art. 85 opera una distinzione tra misure conservative e misure definitive: queste ultime, in particolare, possono comportare la revisione del massimale indicativo oppure la limitazione o la sospensione delle importazioni di cui è causa.

6 Il primo dei regolamenti impugnati, il regolamento del Consiglio n. 569/86, detta le norme generali di applicazione del MCS I punti della motivazione dello stesso precisano che il MCS si prefigge « lo scopo di seguire l'evoluzione degli scambi e di applicare le misure previste dall'atto ». L'art. 1 del regolamento stabilisce che l'immissione in consumo dei prodotti assoggettati al MCS può essere effettuata soltanto dietro presentazione di un « titolo MCS », rilasciato dalle autorità spagnole per i prodotti spagnoli importati nella Comunità a dieci. Il rilascio del titolo è subordinato alla costituzione di una cauzione che garantisca il rispetto dell'impegno di immettere i prodotti in consumo durante il periodo di validità del titolo; la cauzione viene incamerata, totalmente o in parte, se l'operazione non è effettuata entro tale termine o è effettuata solo parzialmente.

7 Gli altri regolamenti impugnati stabiliscono le modalità di applicazione del regime istituito dal regolamento n. 569/86. Tra questi, il regolamento n. 574/86 della Commissione fissa le condizioni per il rilascio e per la validità dei titoli MCS; gli altri regolamenti sono relativi alle modalità particolari per taluni prodotti o gruppi di prodotti.

8 Per una più ampia esposizione delle disposizioni dell'atto di adesione e dei regolamenti litigiosi, nonché dei mezzi e degli argomenti delle parti, si rinvia alla relazione d'udienza. Detti elementi del fascicolo saranno riportati in prosieguo solo in quanto necessari alle deduzioni della Corte.

9 Il ricorrente deduce sei mezzi, dei quali il primo si fonda su un difetto di motivazione del regolamento del Consiglio n. 569/86. Questo mezzo va esaminato dopo quelli fondati sulla pretesa illegittimità del sistema complessivo istituito dal regola-

mento n. 569/86. Detto sistema viene contestato in quanto esso sarebbe in contrasto, rispettivamente, con la libera circolazione delle merci, con i principi di certezza del diritto e di proporzionalità, con le clausole di « standstill » contemplate dal trattato CEE, nonché con il principio di preferenza comunitaria.

B — Sulla libera circolazione delle merci

10 Il ricorrente ricorda che le disposizioni dell'art. 30 del trattato CEE costituiscono parte integrante delle organizzazioni comuni dei mercati, che esse vietano qualsiasi normativa capace di ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio intracomunitario e che tale divieto si applica agli scambi tra la Spagna e la Comunità a dieci dal 1° gennaio 1986, giusta quanto dispone l'art. 42 dell'atto di adesione. Anche se le disposizioni di tale atto relative ai prodotti agricoli autorizzano, in via provvisoria, talune restrizioni specifiche, nessuna di tali disposizioni potrebbe tuttavia essere applicata alla fattispecie in esame.

11 Più in particolare, il ricorrente sostiene che l'atto di adesione non autorizza l'istituzione di un sistema generale di titoli e di cauzioni quale contemplato dai regolamenti contestati. Il MCS permetterebbe alle istituzioni comunitarie di adottare dei provvedimenti restrittivi — conservativi o definitivi — qualora gli scambi tra la Spagna e la Comunità a dieci evolvano di guisa tale che il massimale indicativo di importazione rischi di essere raggiunto o superato; esso non avrebbe ad oggetto l'imposizione di provvedimenti restrittivi ancor prima che una situazione del genere si sia verificata.

12 Il ricorrente sottolinea, infine, che il sistema istituito dai regolamenti di cui è causa ha prevalentemente natura restrittiva, per il fatto che esso impone sia la produzione del titolo MCS sia la costituzione della cauzione corrispondente quale condizione per l'immissione in consumo delle merci nello Stato membro importatore, che esso consente di subordinare il rilascio dei titoli MCS a uno scaglionamento nel periodo di un anno e che esso offre la possibilità di limitare il rilascio di detti titoli a taluni prodotti di un settore prima che il massimale indicativo di importazione per tale prodotto sia stato raggiunto.

13 Il Consiglio e la Commissione fanno valere che le disposizioni dell'atto di adesione relative al MCS costituiscono una deroga provvisoria alle norme del trattato CEE relative alla libera circolazione delle merci. Stando così le cose, il problema posto non sarebbe quello di stabilire se il sistema prescelto per l'attuazione del MCS restringa o meno gli scambi intracomunitari, bensì quello se esso trovi un fondamento giuridico nelle disposizioni dell'atto di adesione.

14 Al riguardo, le istituzioni convenute sostengono che il sistema dei titoli e di cauzioni, quale risulta dai regolamenti contestati, è parte integrante del MCS, potendo quest'ultimo funzionare soltanto sulla base di informazioni attendibili e aggiornate. Del resto, bisognerebbe tener conto dell'ampio potere di valutazione di cui dispongono le istituzioni comunitarie in materia di politica agricola comune, in considerazione delle responsabilità ad esse attribuite dal trattato CEE in tale ambito.

15 Va osservato che l'esame della Corte, come giustamente sostengono le istituzioni convenute, deve innanzitutto dirigersi sulla questione se il sistema di titoli e cauzioni contestato dal ricorrente costituisca parte integrante delle misure transitorie contemplate dall'atto di adesione. Se così fosse, infatti, tale sistema non potrebbe essere censurato, nella sua essenza, poiché contrario alle disposizioni del trattato CEE e dell'atto di adesione relative alla libera circolazione delle merci.

16 Alla luce delle disposizioni degli artt. 81, 83 e 85 dell'atto di adesione, l'applicazione del MCS poggia su tre elementi, quali la fissazione dei massimali indicativi di importazione, l'esame dell'andamento degli scambi tra gli Stati aderenti e la Comunità a dieci e l'eventuale adozione di misure conservative o definitive attinenti agli scambi. Questi tre elementi, insieme, devono consentire una graduale transizione verso la completa realizzazione della libera circolazione allo scadere del periodo d'applicazione del MCS, come precisa l'art. 83, n. 2.

17 Affinché il MCS possa adempiere alla funzione ad esso attribuita dall'atto di adesione, l'esame dell'andamento degli scambi deve permettere alla Commissione di intervenire in tempo utile e in piena cognizione di causa. Ne deriva che le informazioni di cui tale istituzione dispone in ordine ai flussi delle merci devono essere attendibili e tempestive. Infatti, i mercati dei prodotti sottoposti al MCS sono, come il ricorrente del resto riconosce, soggetti a fluttuazioni improvvise.

18 A tal proposito, il Consiglio e la Commissione hanno fatto valere il fatto che i dati statistici pervengono alla Commissione solo con sensibile ritardo e che un sistema basato su semplici dichiarazioni delle importazioni effettuate in mancanza di ogni garanzia di applicazione non può raggiungere il grado di certezza necessario. Secondo il Consiglio, l'esperienza della Comunità ha dimostrato che l'unico modo per far funzionare seriamente un sistema di vigilanza basato su titoli consiste nell'associare cauzioni a tali titoli.

19 Gli argomenti addotti dalle istituzioni convenute vanno condivisi. Non è stato dimostrato che il sistema di cauzioni abbia uno scopo diverso da quello di garantire la reale effettuazione delle importazioni per le quali i titoli vengono richiesti, effettuazione la cui conoscenza è necessaria alle autorità comunitarie onde poter vigilare sull'andamento degli scambi sulla base di dati attendibili e tempestivi.

20 Ne consegue che il sistema di titoli e cauzioni contestato dal ricorrente va riconosciuto come parte integrante delle misure transitorie contemplate dall'atto di adesione.

21 Tale conclusione non implica che tutte le modalità del sistema di vigilanza fissate dai regolamenti del Consiglio e della Commissione siano necessariamente al riparo da qualsiasi censura fondata sul principio della libera circolazione delle merci. Su questo punto, il ricorrente richiama l'attenzione in particolare sull'art. 4, n. 1, del regolamento n. 569/86, a norma del quale il rilascio dei titoli MCS può essere limitato a taluni prodotti di un settore o scaglionato nel periodo di un anno. Una tale possibilità costituirebbe un serio limite alla libertà di commercio degli operatori economici tra la Spagna e la Comunità a dieci, anche qualora non siano stati raggiunti i massimali quantitativi per i prodotti interessati.

22 Quest'argomento dev'essere respinto. La limitazione del rilascio dei titoli a taluni prodotti di un settore non può avere l'effetto di intralciare gli scambi; al contrario, una tale limitazione farebbe sì che gli altri prodotti del settore interessato possano essere importati nella Comunità a dieci senza essere coperti da un titolo. Quanto allo scaglionamento del rilascio dei titoli nel periodo di un anno, va rilevato che in

forza dell'art. 83, n. 2, dell'atto di adesione, possono essere stabiliti, nell'ambito del massimale indicativo globale, dei massimali corrispondenti ai vari periodi della campagna di commercializzazione di cui trattasi, lo scaglionamento del rilascio dei titoli nel periodo di un anno può servire, come ha precisato il Consiglio, a snellire il sistema che ne deriva e il ricorrente non ha dimostrato che questa possibilità dia luogo ad una prassi arbitraria.

23 Di conseguenza, il mezzo fondato sulla violazione della libera circolazione delle merci dev'essere respinto.

C — Sulla certezza del diritto

24 Il ricorrente asserisce che il sistema posto in essere dai regolamenti contestati crea una situazione di profonda incertezza circa la possibilità per gli operatori economici di realizzare le operazioni di esportazione progettate. A sostegno di tale tesi, il ricorrente fa valere, in particolare, le seguenti circostanze:

— l'esportatore spagnolo sarebbe obbligato a fare assegnamento sulla collaborazione diligente della sua controparte, poiché la cauzione viene svincolata solo dopo che l'importatore avrà riconsegnato la copia n. 1 del titolo del MCS debitamente vistata dalla dogana dello Stato membro di importazione;

— i diritti attribuiti dal titolo MCS non sarebbero dei diritti certi, in quanto essi potrebbero essere discrezionalmente revocati per uno o più Stati membri;

— la conclusione di numerosi contratti sarebbe aleatoria dal momento che, essendo subordinato il rilascio del titolo MCS al decorso di un periodo d'attesa di cinque giorni, gli operatori economici sarebbero costretti ad aspettare quasi un'intera settimana prima di poter concludere l'operazione di cui trattasi.

25 L'argomento fondato sull'obbligatoria collaborazione dell'importatore stabilito in uno Stato membro della Comunità a dieci non trova alcun fondamento nella normativa vigente. Questa materia è disciplinata dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 574/86 della Commissione, a norma del quale la prova dell'immissione in consumo è fornita con la presentazione della copia n. 1 del titolo vistato dalla dogana, op-

pure con la presentazione del documento doganale di immissione in consumo o della sua copia certificata conforme dall'ufficio doganale competente o dai servizi ufficiali dello Stato membro di immissione in consumo.

26 La censura basata sulla possibilità di revocare discrezionalmente il titolo per uno o più Stati membri attiene all'applicazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 569/86 del Consiglio. Il n. 1 di quest'articolo dispone che il rilascio dei titoli MCS possa essere limitato o sospeso qualora la situazione del mercato esiga la limitazione o la sospensione delle importazioni sul mercato dallo Stato membro di cui trattasi; l'art. 6 del regolamento detta i criteri dei quali si tiene conto in particolare per valutare la situazione del mercato di uno Stato membro per il quale si applica il MCS. L'art. 5, n. 2, stabilisce in particolare che « in siffatto caso » si può disporre che i titoli rilasciati siano validi soltanto in uno Stato membro diverso da quello riguardato dall'applicazione dell'art. 5, n. 1. Ne consegue che la limitazione o la sospensione delle importazioni, come ha sostenuto giustamente il Consiglio, non sono discrezionali, bensì subordinate all'esistenza di specifiche condizioni indicate dall'art. 5, n. 1, e dall'art. 6 del regolamento n. 569/86.

27 Quanto al termine di cinque giorni feriali prescritto per il rilascio dei titoli MCS, è pacifico che un termine di cinque o di tre giorni è stato del pari prescritto nell'ambito di altri sistemi di importazione di merci per i quali è sembrato opportuno seguire in modo particolare l'andamento degli scambi onde valutare il rischio di penetrazione o di minacce di perturbazione del mercato interessato. L'introduzione di un siffatto termine tra la domanda e il rilascio del titolo persegue uno scopo legittimo, ossia quello di facilitare l'adozione di opportuni provvedimenti in caso di perturbazioni o di minacce di perturbazioni del mercato.

28 Il ricorrente lamenta inoltre che il termine di cinque giorni costituisce un ostacolo particolarmente grave all'andamento degli scambi quando si tratti di derrate deperibili come gli ortofrutticoli, che spesso devono essere esportati entro 24 o 48 ore.

29 Va rilevato, in proposito, che, in forza dell'art. 2, n. 3, del regolamento n. 624/86, il titolo è rilasciato a tempo indeterminato per le patate di primizia, unico prodotto deperibile cui si applica per il momento il MCS, dato che gli ortofrutticoli saranno

assoggettati al MCS solo dal 1° gennaio 1990. Quand'anche la censura del ricorrente potesse essere giustificata per quanto riguarda le derrate deperibili, la mera eventualità dell'applicazione del termine contestato a tali prodotti non potrebbe dunque determinare l'illegittimità della disposizione di cui è causa. Il termine litigioso, infatti, come tutte le modalità comuni di applicazione del MCS dettate dal regolamento n. 574/86, è prescritto « fatte salve le disposizioni derogatorie previste dalla normativa comunitaria relativa a determinati prodotti », come risulta dall'art. 1, n. 1, del suddetto regolamento.

30 Il mezzo fondato sulla violazione del principio di certezza del diritto non può pertanto essere accolto.

D — Sul principio di proporzionalità

31 Il ricorrente asserisce che il sistema dei titoli e delle cauzioni costituisce un meccanismo inutile e, in ogni caso, sproporzionato in relazione allo scopo perseguito. A sostegno di tale assunto, il ricorrente adduce innanzitutto un certo numero di argomenti fondati sulla violazione dell'art. 30 del trattato CEE e sul carattere particolarmente restrittivo della cauzione. Detti argomenti sono già stati presi in esame precedentemente.

32 Il ricorrente fa rilevare, inoltre, che il carattere sproporzionato del sistema istituito dai regolamenti contestati si ricava da un raffronto con altre misure di vigilanza intracomunitarie, in particolare quelle ex art. 115 del trattato CEE per i prodotti originari dei paesi terzi messi in libera pratica nella Comunità. Dette misure sarebbero meno rigorose in quanto esse non contemplano la costituzione di cauzioni.

33 Un raffronto del genere non è pertinente. L'art. 115 del trattato non istituisce un sistema di vigilanza degli scambi, bensì abilita la Commissione, ricorrendo le precise circostanze da esso descritte, ad autorizzare gli Stati membri « ad adottare le misure di protezione » di cui la Commissione definisce « le condizioni e modalità ».

34 Del pari, il ricorrente contesta le disposizioni dell'art. 2, nn. 2 e 5, del regolamento n. 574/86, secondo cui i diritti derivati dal titolo MCS sono attribuiti esclusivamente al soggetto indicato sui formulari quale titolare e possono essere trasmessi a favore di un unico cessionario, che a sua volta non può cedere il proprio diritto. Tale restrizione della possibilità di trasferire il titolo costituirebbe un limite del tutto ingiustificato imposto agli operatori economici.

35 Va osservato che le norme contestate dal ricorrente al riguardo sono di portata generale, nel senso che esse fanno parte della disciplina generale di gestione di titoli di importazione, come risulta, in particolare, dall'art. 9 del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183/80, che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli di importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 338, pag. 1). Dalla motivazione di questo regolamento emerge che la limitazione delle possibilità di trasmissione obbedisce alla preoccupazione di facilitare una retta gestione amministrativa del sistema dei titoli.

36 In questo stesso contesto, il Consiglio ha inoltre fatto rilevare che il MCS costituisce un congegno complesso nei suoi elementi e importante nelle sue conseguenze eventuali. Per questo stesso motivo le istituzioni comunitarie hanno fatto ricorso, per istituire un'adeguata vigilanza sugli scambi, a un sistema sperimentato e ben noto agli operatori economici.

37 A fronte di questi vari elementi del fascicolo, la Corte ritiene che la limitazione della trasmissibilità dei titoli MCS sia ispirata dallo scrupolo di assicurare per quanto possibile l'attendibilità dei dati risultanti in essi, conformemente ad un sistema che aveva già dimostrato la sua efficacia. Stando così le cose, la predetta limitazione non può essere considerata sproporzionata in relazione allo scopo legittimo da essa perseguito.

38 Pertanto, le censure fondate sulla violazione del principio di proporzionalità vanno respinte.

E — Sull'obbligo di « standstill »

39 Con tale mezzo, il ricorrente avanza un'argomentazione fondata sul fatto che per due dei tre gruppi di prodotti interessati dal MCS, vale a dire gli ortofrutticoli e le patate di primizia, i regolamenti contestati hanno istituito un sistema che per le importazioni spagnole nella Comunità a dieci sarebbe più restrittivo di quello in vigore precedentemente. Infatti, prima dell'adesione erano stati assoggettati ad un sistema di titoli e di cauzioni i soli prodotti vitivinicoli. Nel prescrivere la stessa disciplina per gli altri due gruppi merceologici, le istituzioni convenute avrebbero trasgredito l'obbligo di « standstill » sancito dagli artt. 31 e 32 del trattato CEE.

40 Al riguardo, deve ricordarsi che il sistema contestato è parte integrante di un congegno transitorio espressamente contemplato dall'atto di adesione e che costituisce una deroga al normale sistema vigente per gli scambi intracomunitari. Onde procedere alla valutazione della legittimità dei provvedimenti adottati per l'attuazione del MCS, occorre esaminare se detti provvedimenti possano farsi risalire alle predette disposizioni dell'atto di adesione. Orbene, quest'esame, già oggetto delle considerazioni precedenti, fornisce effettivamente una risposta positiva al riguardo.

41 Di conseguenza, il mezzo fondato sul principio di « standstill » va anch'esso disatteso.

F — Sulla preferenza comunitaria

42 Secondo il ricorrente, il sistema di titoli e di cauzioni porrebbe i prodotti spagnoli nella situazione di quelli importati dai paesi terzi, mentre la Spagna è membro a tutti gli effetti della Comunità dal 1° gennaio 1986. Con tale mezzo, il ricorrente ricorda nuovamente che il dispositivo precedente era meno restrittivo per gli ortofrutticoli e per le patate di primizia. Da ciò deriverebbe la violazione del principio di preferenza comunitaria.

43 Va precisato, innanzitutto, che la preferenza comunitaria, nel contesto della controversia in esame, riguarda la situazione dei prodotti spagnoli rispetto a quelli in provenienza da paesi terzi dopo l'adesione. Gli argomenti che il ricorrente basa

sulla situazione esistente prima dell'adesione sono pertanto infondati, poiché la Comunità non era tenuta a lasciare tale situazione immutata.

44 In effetti, l'atto di adesione garantisce la preferenza comunitaria stabilendo, all'art. 85, n. 4, che l'applicazione del MCS non possa in nessun caso avere l'effetto di trattare i prodotti in provenienza dai nuovi Stati membri che ad esso sono assoggettati in maniera meno favorevole di quelli dei paesi terzi più favoriti.

45 I regolamenti contestati non hanno violato tale disposizione. Infatti, il sistema di vigilanza sugli scambi di taluni gruppi di prodotti è stato esteso dall'art. 3 del regolamento n. 569/86 ai prodotti di paesi terzi messi in libera pratica nella Comunità. Dall'art. 6 di detto regolamento risulta che per valutare la situazione del mercato di uno Stato membro si tiene conto dei prodotti in provenienza dai paesi terzi. Di conseguenza, le importazioni di prodotti spagnoli non sono svantaggiate rispetto a quelle dei prodotti originari dei paesi terzi.

46 Quanto alla situazione delle patate di primizia in provenienza da paesi terzi, che il ricorrente ha posto particolarmente in rilievo, l'argomento addotto da questi consiste nell'asserzione secondo cui le importazioni di questi prodotti nella Comunità, pur potendo essere soggette a restrizioni quantitative nazionali, non sono però assoggettate al sistema dei titoli e delle cauzioni. Il ricorrente non ha dimostrato, tuttavia, in quale misura le importazioni di patate primizie spagnole nella Comunità possano essere ancora assoggettate, e lo fossero effettivamente a partire dal 1°kz| marzo 1986, data di entrata in vigore del MCS, a restrizioni quantitative nazionali.

47 Pertanto, il mezzo fondato sulla mancata osservanza del principio di preferenza comunitaria non può essere accolto.

G — Sul difetto di motivazione

48 Detto mezzo si fonda sul considerando della motivazione del regolamento n. 569/86 secondo il cui tenore « gli orientamenti complementari concordati nell'ambito della conferenza contengono indicazioni » sulle modalità di funzionamento del MCS, indicazioni che contemplano il rilascio di titoli accompagnati dalla costi-

tuzione di una cauzione che garantisca l'attuazione delle operazioni per le quali i titoli sono stati richiesti.

49 Il ricorrente asserisce che, contrariamente a tale affermazione, in seno alla conferenza relativa ai negoziati sul contenuto dell'atto di adesione non era stato raggiunto un accordo circa la creazione di un sistema di titoli e cauzioni, dato che la posizione della Comunità su questo punto era stata respinta dai negoziatori spagnoli. Stando così le cose, la conferenza si sarebbe limitata ad inserire nel processo verbale una dichiarazione unilaterale della delegazione comunitaria. Questa dichiarazione contiene « gli orientamenti complementari » sulle modalità di funzionamento del MCS alle quali fa riferimento il punto della motivazione del regolamento n. 569/86, ma non è stata « concordata nell'ambito della conferenza », dal momento che la Spagna si era appunto opposta all'inserzione di una dichiarazione comune nell'atto di adesione o nel processo verbale della conferenza.

50 Il Consiglio ammette che nel corso della conferenza il Regno di Spagna non ha accettato l'istituzione di un sistema di titoli e di cauzioni come parte del sistema di vigilanza del MCS Esso sostiene tuttavia che il punto della motivazione litigioso si riferisce semplicemente a degli « orientamenti » contenenti « indicazioni », espressione alla quale non andrebbe attribuito un valore giuridico. Il Consiglio, inoltre, pur ammettendo che il termine « concordati » potrebbe prestarsi a confusione, ove lo si interpreti nel senso che esso riflette un accordo dell'insieme delle parti contraenti, reputa nondimeno che i negoziati avevano permesso di giungere a determinati orientamenti in ordine al campo di applicazione del MCS, e che la Spagna non ignorava tali tendenze.

51 Da tale scambio di vedute risulta che il punto della motivazione oggetto di controversia contiene un'indicazione erronea in fatto. Tale vizio di forma, tuttavia, non può portare all'annullamento del regolamento n. 569/86, dato che gli altri considerando di detto regolamento forniscono una motivazione di per se stessa sufficiente per l'istituzione del sistema di vigilanza contemplato nel regolamento stesso.

52 Il mezzo basato sull'errore nella motivazione, ancorché fondato, non può pertanto giustificare l'annullamento del regolamento oggetto della controversia.

53 Da quanto precede deriva che il ricorso dev'essere integralmente respinto.

Sulle spese

54 Ai sensi dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Poiché il ricorrente è rimasto soccombente, esso va condannato alle spese.

Per questi motivi

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il ricorrente è condannato alle spese.

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunziato in Lussemburgo, il 20 ottobre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente f. f.

G. Bosco

presidente di sezione