transitorie contenute nell'Atto d'adesione e che derogano al sistema normale che vale per gli scambi intracomunitari. Detto sistema non può quindi essere criticato, per quanto riguarda il suo principio, in quanto in contrasto con le disposizioni del Trattato e dell'atto d'adesione relative alla libera circolazione delle merci.

Né il regolamento n. 569/86, né i regolamenti che ne stabiliscono le modalità d'applicazione trasgrediscono il principio dello standstill del trattato CEE o i principi della certezza del diritto, di proporzionalità o della preferenza comunitaria; i provvedimenti che essi contemplano sono legittimati dalle afferenti disposizioni dell'atto d'adesione.

2. Il vizio di forma di un regolamento consistente nel fatto che uno dei suoi considerandi contiene un'indicazione erronea in fatto non può causarne l'annullamento qualora i restanti considerandi forniscano una motivazione di per sé sufficiente per l'adozione dei provvedimenti che esso contempla.

# RELAZIONE D'UDIENZA
## presentata nella causa 119/86 *

## I — Gli antefatti e il procedimento

### 1. *Contesto normativo*

#### 1.1. *Atto di adesione*

L'art. 81 dell'atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati — in prosieguo: « atto di adesione » — (GU del 15. 11. 1985, L 302, pag. 23) ha istituito « un meccanismo complementare applicabile agli scambi» (in prosieguo: « MCS ») tra la Comunità nella sua composizione al 31 dicembre 1985 (in prosieguo: « Comunità a dieci ») e la Spagna. Tale meccanismo si applica, in primo luogo, alle importazioni nella Comunità a dieci di prodotti del settore ortofrutticolo, del settore vitivinicolo e di patate di primizia, e in secondo luogo, alle importazioni in Spagna dei prodotti del settore vitivinicolo e di alcuni prodotti dei settori dei cereali, dei prodotti lattiero-caseari, degli ortofrutticoli, delle carni bovine e delle piante certificate di patate. Tuttavia, a norma dell'art. 81, n. 1, 2° comma, dell'atto di adesione, l'MCS si applica ai prodotti ortofrutticoli solo dal 1° gennaio 1990.

In forza dell'art. 249, n. 1, dell'atto di adesione, un MCS è del pari istituito per gli scambi tra la Comunità a dieci e il Portogallo. Sono soggetti a questo MCS i prodotti elencati all'allegato XXII dell'atto di adesione, tra i quali figurano i prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e i prodotti del settore delle piante vive e della floricoltura. Questo MCS, inoltre, con il regolamento del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3792/85, « che definisce il regime applica-

* Lingua processuale: lo spagnolo.

bile agli scambi di prodotti agricoli fra la Spagna e il Portogallo » (GU L 367, pag. 7), è stato esteso all'importazione in Portogallo dei prodotti provenienti dalla Spagna che sono assoggettati al MCS negli scambi tra la Spagna e la Comunità a dieci.

Nell'ambito delle disposizioni dell'atto di adesione, il MCS appare innanzitutto come uno strumento destinato ad attivare, se del caso, l'applicazione di misure di salvaguardia. Per quanto riguarda gli scambi tra la Comunità a dieci e la Spagna, tali disposizioni possono essere riassunte come segue. L'art. 83 stabilisce che all'inizio di ogni campagna di commercializzazione venga stabilito dalla Commissione un « bilancio di previsione » per ciascuno dei prodotti sottoposti al MCS, in funzione delle previsioni di produzione e di consumo in Spagna o nella Comunità a dieci. In base a tale bilancio la Commissione stabilisce, secondo la procedura del comitato di gestione, un « calendario di previsione » concernente lo sviluppo degli scambi e la fissazione di un « massimale indicativo » d'importazione sul mercato interessato. Il n. 2 dello stesso articolo precisa che « le fissazioni successive 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 ».

L'art. 84 dispone che il calendario di cui all'art. 83 comporti la fissazione di un quantitativo « obiettivo » per l'anno 1986 per le importazioni in Spagna di alcuni prodotti comunitari sottoposti al MCS e la loro progressione per ciascuno dei tre anni successivi rispetto all'anno precedente.

L'art. 85 precisa le misure di salvaguardia che possono essere adottate nell'ambito del MCS. A norma dello stesso:

« 1) ... nel caso in cui l'esame dell'evoluzione degli scambi intracomunitari riveli un aumento significativo delle importazioni realizzate e prevedibili e se questa situazione porta 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, la Commissione, a richiesta di uno Stato membro o di sua iniziativa, decide secondo una procedura d'urgenza:

— le misure conservative che sono necessarie e che si applicano fino all'entrata in vigore delle misure definitive di cui al paragrafo 3;

— la convocazione del comitato di gestione del settore interessato, in vista dell'esame delle misure appropriate.

2) Qualora la situazione di cui al paragrafo 1 causasse una perturbazione grave dei mercati, uno Stato membro può chiedere alla Commissione di prendere immediatamente le misure conservative di cui in tale paragrafo. A tale scopo la Commissione adotta una decisione entro ventiquattr'ore dal momento della ricezione della richiesta.

Se la decisione della Commissione non è adottata entro tale termine, lo Stato membro richiedente può prendere le misure conservative che sono immediatamente comunicate alla Commissione.

Queste misure rimangono applicabili fino alla decisione della Commissione sulla richiesta di cui al primo comma.

3) Le misure definitive sono adottate al più presto secondo la procedura prevista dall'articolo 38 del regolamento n. 136/66/CEE o, secondo i casi, dagli articoli corrispondenti degli altri regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Queste misure possono, tra l'altro, comprendere:

a) la revisione del massimale indicativo, se il mercato interessato non ha subito perturbazioni significative a seguito dello sviluppo delle importazioni;

b) in funzione della gravità della situazione, valutata in base, tra l'altro, all'evoluzione dei prezzi di mercato e ai quantitativi oggetto degli scambi, la limitazione o la sospensione delle importazioni sul mercato della Comunità nella sua composizione attuale o sul mercato spagnolo.

Le misure di cui alla lettera b) possono essere prese soltanto nella misura e per la durata strettamente necessarie per porre fine alla perturbazione. Per quanto concerne la Comunità nella sua composizione attuale, queste misure possono essere limitate alle importazioni a destinazione di talune sue regioni, a condizione che comprendano appropriate disposizioni che permettano di evitare deviazioni di traffico.

4) L'applicazione dell'MCS non può in nessun caso avere l'effetto di trattare i prodotti in provenienza dalla Spagna o dalla Comunità nella sua composizione attuale in maniera meno favorevole di quelli, smerciati nelle regioni interessate, in provenienza dai paesi terzi che beneficiano della clausola della nazione più favorita ».

1.2. *I regolamenti impugnati*

a) Il regolamento del Consiglio n. 569/86

Questo regolamento, emanato sulla base dell'art. 19, n. 1, e dell'art. 234, n. 2, dell'atto di adesione — disposizioni che abilitano il Consiglio all'adozione delle disposizioni necessarie per l'applicazione del capo relativo all'agricoltura, rispettivamente per la Spagna e per il Portogallo — detta le norme generali per l'applicazione del MCS In riferimento all'obiettivo del MCS, e cioè quello di « seguire l'evoluzione degli scambi », enunciato nel primo punto della motivazione, e « agli orientamenti complementari concordati nell'ambito della conferenza », di cui al secondo punto della motivazione, il Consiglio ha istituito con questo regolamento un sistema di titoli e di cauzioni. Le principali caratteristiche di questo sistema possono essere descritte come segue.

L'art. 1, n. 1, del regolamento stabilisce che l'immissione in consumo dei prodotti assoggettati al MCS può essere effettuata soltanto dietro presentazione di un « *titolo MCS* » che a norma del n. 4 può essere rilasciato, per i prodotti spagnoli, solo dalle autorità spagnole. Lo stesso articolo, al n. 3, dispone inoltre che il rilascio del titolo MCS 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 MCS; la cauzione viene incamerata, totalmente o in parte, se l'operazione non è effettuata entro tale termine o è effettuata solo parzialmente ».

Onde seguire l'evoluzione delle importazioni in provenienza dai paesi terzi allo stesso modo che l'andamento delle importazioni comunitarie, l'art. 3 del regolamento stabilisce che « nel caso in cui i prodotti in provenienza dai paesi terzi siano immessi in libera pratica nello Stato membro in cui si applica l'MCS, l'immissione in libera pratica può essere effettuata soltanto dietro presentazione di un titolo d'importazione MCS Il titolo d'importazione MCS è valido soltanto nello Stato membro in cui si applica l'MCS »

Si dispone inoltre che il rilascio del titolo MCS e dei titoli d'importazione MCS può essere limitato a taluni prodotti di un settore e scaglionato nel periodo di un anno e che può essere fissato un termine per il rilascio dei titoli (art. 4). Qualora la situazione del mercato esiga la limitazione o la sospensione delle importazioni sul mercato dello Stato membro di cui trattasi, il rilascio del titolo MCS può essere limitato o sospeso (art. 5, n. 1).

L'art. 7 stabilisce che le modalità di applicazione del regolamento sono adottate secondo la procedura del comitato di gestione.

b) Il regolamento della Commissione n. 574/86

Con questo regolamento, emanato in esecuzione dell'art. 7 del regolamento del Consiglio n. 569/86, la Commissione ha stabilito le modalità di applicazione del MCS. Gli artt. 2 e 6, n. 2, del regolamento precisano in particolare che il titolo MCS autorizza ed obbliga ad immettere in consumo la quantità netta del prodotto designato, durante il periodo di validità del titolo stesso, e che quest'ultimo è normalmente rilasciato il quinto giorno feriale successivo al giorno in cui è stata presentata la domanda.

c) I regolamenti della Commissione nn. 624/86, 641/86, 643/86, 647/86

Questi regolamenti stabiliscono determinate modalità particolari del MCS, rispettivamente per le patate di primizia, per i prodotti trasformati a base di ortofrutticoli in Portogallo (figuranti nell'allegato XXII dell'atto di adesione), per i prodotti appartenenti al settore delle piante vive e delle floricolture importati in Portogallo (anch'essi menzionati nell'allegato di cui sopra) nonché per i prodotti del settore vitivinicolo. In particolare, questi regolamenti fissano i massimali indicativi, la durata di validità del titolo MCS e il loro termine di rilascio, nonché l'importo della cauzione per questi prodotti.

2. *Il procedimento*

Il ricorso del Regno di Spagna è stato registrato nella cancelleria della Corte il 27 maggio 1986.

Un'istanza di provvedimenti urgenti, presentata dal ricorrente e intesa ad ottenere la sospensione dell'esecuzione dei regolamenti nn. 569/86, 574/86 e 647/86, è stata respinta con ordinanza del presidente della Corte del 9 luglio 1986.

La fase scritta del procedimento ha seguito il suo iter normale; con lettera del 29 settembre 1986, tuttavia, il Regno di Spagna ha rinunciato alla replica e ha chiesto, a norma dell'art. 55, n. 1, 2° comma del regolamento di procedura, che la causa fosse dichiarata prioritaria ai fini della fissazione della data dell'udienza. Con ordinanza 3 ottobre 1986, il presidente ha respinto l'istanza.

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

## II — Le conclusioni delle parti

Il *ricorrente* conclude che la Corte voglia:

1) annullare, nel loro insieme, i regolamenti n. 569/86 del Consiglio e 574/86, 624/86, 641/86, 643/86 e 647/86 della Commissione;

2) porre le spese a carico dei convenuti.

Il Consiglio delle Comunità europee, *convenuto*, conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso del Regno di Spagna, almeno nella parte in cui è diretto contro il regolamento del Consiglio n. 569/86;

2) porre le spese a carico dello stesso.

La Commissione delle Comunità europee, *convenuta*, conclude che la Corte voglia:

1) respingere il ricorso del Regno di Spagna;

2) porre le spese a carico dello stesso.

## III — I mezzi e gli argomenti delle parti

*Sintesi dei mezzi dedotti in giudizio*

Dopo alcune osservazioni generali in merito al MCS, il Regno di Spagna richiama, in primo luogo, gli antefatti dell'adozione dei regolamenti di cui è causa. Espone, quindi, i motivi per cui le modalità del MCS, così come sono state stabilite da questi regolamenti, costituiscono un intralcio particolarmente grave agli scambi.

Il ricorrente deduce, quindi, i sei mezzi seguenti:

in primo luogo, a suo parere, il regolamento del Consiglio n. 569/86 è inficiato da un vizio di motivazione in quanto esso si fonda sulla considerazione secondo cui sono stati « concordati nell'ambito della conferenza » sui negoziati relativi al trattato di adesione « orientamenti complementari » contenenti indicazioni sulle modalità di funzionamento del MCS;

in secondo luogo, i regolamenti impugnati sono in contrasto con le disposizioni del trattato sulla libera circolazione delle merci, non contemplando l'atto di adesione alcun provvedimento che consenta di derogare a tali disposizioni;

in terzo luogo, i regolamenti sono in contrasto con il principio della certezza del diritto, in quanto pongono gli operatori economici che intendono esportare prodotti assoggettati al MCS nei paesi della Comunità a dieci in una situazione di profonda incertezza quanto alla possibilità di concludere le loro operazioni;

in quarto luogo, il sistema di titoli e di cauzioni messo in atto è sproporzionato rispetto alla finalità perseguita;

in quinto luogo, i regolamenti sono in contrasto con gli artt. 31 e 32 del trattato CEE; essi introducono, in special misura per gli ortofrutticoli e per le patate primizie, un regime di scambi più restrittivo di quello in vigore prima dell'adesione;

in sesto luogo, i regolamenti sono incompatibili con il principio di preferenza comunitaria, in quanto pongono la Spagna nella situazione di un paese terzo per quel che riguarda gli scambi di prodotti agricoli.

1. *Il MCS — osservazioni generali*

Il *ricorrente* asserisce in particolare che i massimali indicativi prescritti dall'art. 83

dell'atto di adesione devono essere distinti dai contingenti che la Comunità può fissare nell'ambito della politica commerciale comune e dai « quantitativi obiettivi » di cui all'art. 84 dell'atto di adesione. Mentre un contingente impone dei limiti massimi alle importazioni che non possono essere superati, è senz'altro possibile il superamento di un massimale indicativo. Il ricorrente fa rilevare, a tal proposito, che l'avvenuto raggiungimento del massimale indicativo non mette automaticamente in moto il meccanismo di salvaguardia; a norma dell'art. 85 dell'atto di adesione, soltanto se un « aumento significativo » delle importazioni « porta a raggiungere o a superare il massimale indicativo d'importazione del prodotto » la Commissione convoca il comitato di gestione del settore interessato, « in vista dell'esame delle misure appropriate ». Per di più la distinzione tra contingenti, da un lato, e massimali, dall'altro, non è propria dell'atto di adesione; la si ritrova ugualmente in altri settori della politica commerciale e in particolare nel regime delle preferenze generalizzate in favore dei paesi in via di sviluppo. In tale settore si ammette che i massimali possano, normalmente, essere superati, dato che essi costituiscono una specie di minimo garantito, e non un quantitativo massimo autorizzato.

Il *Consiglio* sostiene, innanzitutto, che la procedura d'urgenza viene automaticamente avviata non appena vi sia il rischio che il ritmo delle importazioni, realizzate o prevedibili, « porti a raggiungere » il massimale indicativo, anche per una parte soltanto della campagna.

Il Consiglio contesta poi che il superamento dei massimali indicativi sia possibile e che questi costituiscono una specie di minimo garantito. Al riguardo, esso richiama, fra l'altro, la natura e le finalità del MCS, facendo riferimento in particolare alla pubblicazione ufficiale del ministro dell'agricoltura, della pesca e dell'alimentazione del Regno di Spagna, apparsa nel 1985 e intitolata « *Tratado de adhésion España-CEE Agricultura* ». In questa pubblicazione si definisce giustamente il MCS come « un sistema di vigilanza sugli scambi, tra la Spagna e la Comunità nella sua composizione attuale, di prodotti che entrambi i contraenti considerano sensibili », e avente la finalità « di adeguare gli scambi alle reali possibilità dei mercati considerati, impedendo il verificarsi di importazioni eccessive tali da provocare danni irreparabili ai relativi settori ». Questo commento ufficiale mette in evidenza il senso restrittivo che gli autori dell'atto di adesione hanno voluto dare al MCS: vista l'esistenza di alcuni mercati particolarmente sensibili all'importazione di determinati prodotti agricoli e onde garantire una transizione graduale ed equilibrata, il MCS è stato creato per arginare il pericolo di un aumento troppo forte ed improvviso delle importazioni.

Il Consiglio fa rilevare, infine, che il sistema di titoli e di cauzioni permette alla Commissione di disporre degli elementi d'informazione necessari per effettuare la vigilanza quotidiana, necessaria al buon funzionamento del MCS, ben prima che le importazioni raggiungano la soglia che mette in azione le misure rigorose contemplate dall'art. 85 dell'atto e con garanzie maggiori rispetto a quelle offerte dalla mera comunicazione amministrativa di dichiarazioni doganali o di semplici statistiche periodiche. Il sistema di titoli e di cauzioni ha così per effetto quello di evitare un eccessivo ricorso alle misure di salvaguardia contemplate dall'atto di adesione.

La *Commissione* inizia col descrivere le misure transitorie previste dall'atto di adesione in materia di agricoltura e pone a confronto i regimi in vigore prima e dopo l'adesione. Essa spiega quindi la necessità di un sistema di titoli e di cauzioni per l'applicazione del MCS Al riguardo, essa fa rilevare che i sistemi puramente statistici presentano, rispetto alle informazioni risultanti dai titoli, almeno due inconvenienti che ne impediscono l'uso per l'applicazione del MCS: in primo luogo, detti sistemi si basano su informazioni provenienti da un numero elevato di uffici doganali, mentre il rilascio dei titoli da parte del paese esportatore è centralizzato; in secondo luogo, essi consentono di formulare solo statistiche « *a posteriori* », e con un ritardo che varia a seconda degli Stati membri, anziché garantire il carattere previsionale dell'operazione da effettuare.

2. *Gli effetti restrittivi del sistema di titoli e di cauzioni*

Secondo il *ricorrente*, il sistema di titoli e di cauzioni crea un ostacolo aggiuntivo agli scambi, che produce i suoi effetti indipendentemente dall'applicazione dell'art. 85 dell'atto di adesione. Tale sistema rende più difficili ed incerte le esportazioni dei prodotti assoggettati al MCS, persino quando queste non abbiano ancora raggiunto i livelli stabiliti dai massimali indicativi. Al riguardo, il ricorrente si richiama in special modo alle seguenti circostanze:

a) Il titolo costituisce un preliminare imposto per ogni importazione effettuata nella Comunità a dieci; la presentazione del titolo è richiesta per poter procedere all'immissione in consumo dei prodotti assoggettati al MCS e l'art. 2, n. 1, del regolamento della Commissione n. 574/86 dispone che il titolo autorizzi ed obblighi a vendere la quantità netta del prodotto designato durante il periodo di validità del titolo stesso.

Il *Consiglio* fa rilevare in proposito che la stessa situazione si verifica per quel che riguarda l'immissione in consumo, in Spagna e in Portogallo, dei prodotti esportati dalla Comunità a dieci assoggettati al MCS. La *Commissione* fa rilevare che il titolo, che può essere richiesto da ogni interessato stabilito nella Comunità e di conseguenza anche dal compratore, è necessario soltanto per l'immissione in consumo dei prodotti interessati. L'esportatore è perciò libero di esportare senza alcun titolo.

b) L'obbligo di costituire una cauzione aggrava i costi e i rischi finanziari: il titolo MCS è rilasciato solo previa costituzione di una cauzione. Questa è svincolata solo se è fornita la prova che il prodotto è stato immesso in consumo nello Stato membro di importazione durante il periodo di validità del titolo (art. 1, n. 3, del regolamento n. 569/86 e art. 8, n. 2, del regolamento n. 574/86).

Il *Consiglio* e la *Commissione* osservano che tali conseguenze discendono dal carattere stesso di un sistema di titoli. Il sistema delle cauzioni è necessario per evitare che taluni commercianti richiedano la totalità dei titoli disponibili, a fini speculativi e a danno di altri commercianti.

c) Il titolo può essere rilasciato, per le esportazioni spagnole, soltanto dalle autorità spagnole e non da quelle del paese in

cui i prodotti sono immessi in consumo (art. 1, n. 4, del regolamento n. 569/86).

Il *Consiglio* e la *Commissione* ritengono che tale disposizione sia a vantaggio del paese esportatore, poiché evita che gli esportatori spagnoli dipendano dalle autorità competenti degli Stati membri d'importazione.

d) Il titolo è rilasciato solo dopo un periodo di attesa di sette giorni, al termine di cinque giorni prescritto dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 574/86, vanno aggiunti almeno due giorni non feriali. Il carattere restrittivo del termine di sette giorni è stato riconosciuto dalla Commissione nel caso delle patate di primizia, per le quali la Commissione ha prescritto il rilascio a tempo indeterminato (art. 2, n. 3, del regolamento n. 624/86).

Il *Consiglio* e la *Commissione* fanno rilevare, in particolare, che le modalità di applicazione del MCS devono essere accompagnate da termini minimi, affinché il controllo sugli scambi possa funzionare.

e) Il rilascio dei titoli può essere limitato a taluni prodotti di un settore e scaglionato nel periodo di un anno (art. 4, n. 1, del regolamento n. 569/86), ancorché i massimali quantitativi contemplati per i prodotti di cui trattasi non siano stati ancora raggiunti o superati; tale possibilità costituisce un serio limite alla libertà di commercio degli operatori economici.

Il *Consiglio* fa rilevare che dall'art. 85 dell'atto di adesione risulta che le misure di salvaguardia possono essere adottate anche prima che i massimali indicativi siano superati. È logico, di conseguenza, che l'art. 5 del regolamento n. 569/86 disponga che il rilascio dei titoli può essere limitato o sospeso ove la situazione del mercato sia tale da richiedere la limitazione o la sospensione delle importazioni sul mercato dello Stato membro di cui è causa. Il motivo per cui l'art. 4 di questo regolamento stabilisce poi che il rilascio dei titoli può essere limitato a taluni prodotti o scaglionato, dipende, in primo luogo, dall'esistenza di prodotti che a causa della loro qualità inferiore non formano oggetto di scambi, e in secondo luogo, dalle esigenze relative alla fissazione del massimale indicativo; gli artt. 83 e 251 dell'atto di adesione stabiliscono infatti che « nell'ambito del massimale indicativo globale possono essere stabiliti massimali corrispondenti ai vari periodi della campagna di commercializzazione in questione ».

f) Le possibilità di trasferire i diritti derivanti dal titolo sono troppo limitate: i diritti derivanti dal titolo sono attribuiti unicamente alla persona indicata come titolare sul formulario e possono essere oggetto di un'unica trasmissione. Le possibilità di trasferimenti successivi dei prodotti in esportazione tra il momento della presentazione della domanda del titolo e quello dell'invio del prodotto al consumatore sono, di conseguenza, molto ridotte.

La *Commissione* rileva che il sistema posto in essere è più elastico di quello contemplato dall'art. 9 del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183, « che stabilisce le modalità comuni di applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli » (GU L 338, pag. 1) e che si applica ai titoli contemplati dalle organizzazioni di mercato.

g) Lo svincolo della cauzione può verificarsi unicamente tramite la presentazione del titolo, con il visto doganale del paese d'importazione, entro sei mesi dalla data di scadenza della validità del titolo (art. 8, n. 5, del regolamento n. 574/86). Così l'esportatore che ha depositato la cauzione deve basarsi su un documento che, di regola, si

trova in possesso dell'acquirente del prodotto.

La *Commissione* ritiene che tale circostanza non possa essere considerata una difficoltà insormontabile.

h) I diritti contenuti nel titolo possono essere discrezionalmente revocati da uno o più Stati membri (art. 5, n. 2, del regolamento n. 569/86); l'esportatore, pertanto, si trova in una situazione di permanente mancanza di certezza del diritto.

Il *Consiglio* ribatte che la limitazione o la sospensione delle importazioni è sottoposta alle condizioni ben definite dall'art. 5, n. 2, e dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 569/86.

La *Commissione* aggiunge che, in forza dell'art. 85, n. 2, dell'atto di adesione, gli Stati membri possono adottare misure conservative soltanto dopo una decisione della Commissione.

i) Infine, anche quando l'esportatore abbia commesso un errore nella domanda per il rilascio di un titolo, quest'ultimo non può essere revocato.

3. *I precedenti dell'adozione dei regolamenti impugnati*

Il *ricorrente* sostiene che l'affermazione contenuta nel secondo considerando della motivazione del regolamento del Consiglio n. 569/86, secondo cui sono stati « concordati nell'ambito della conferenza » « orientamenti complementari » contenenti indicazioni sulle modalità di funzionamento del MCS, è inesatta. Il governo spagnolo è venuto per la prima volta a conoscenza di un progetto di dichiarazione della Commissione relativo ai provvedimenti esecutivi da adottare nell'ambito del MCS, in occasione della seduta del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1985, durante la quale sono state concordate le disposizioni essenziali del MCS Questa dichiarazione contemplava l'istituzione di un sistema di titoli e di cauzioni. Tale progetto è stato discusso nel corso dell'ultima seduta della conferenza a livello di supplenti il 6 e il 7 giugno 1985. In quell'occasione la delegazione della Comunità ha tentato senza successo di ottenere il consenso da parte della delegazione spagnola per inserire nell'atto di adesione questa dichiarazione, come dichiarazione comune. Il governo spagnolo ha ritenuto che il sistema di titoli e di cauzioni rendesse sensibilmente più restrittivo il meccanismo della determinazione dei massimali quantitativi, sul quale entrambe le parti si erano trovate d'accordo il 28 marzo 1985. Per lo stesso motivo, la delegazione spagnola aveva rifiutato di includere tale dichiarazione nell'atto di adesione quale dichiarazione unilaterale della Comunità a dieci. La conferenza si è limitata in seguito a inserire tale dichiarazione in allegato al verbale della XXXII seduta dei supplenti, evidenziando in tal modo il disaccordo.

4. *La violazione di forme sostanziali*

Il ricorrente sostiene che il regolamento n. 569/86 del Consiglio debba essere annullato per vizio di motivazione, in quanto esso è basato sul secondo considerando summenzionato.

Il *Consiglio* riconosce che l'aggettivo « concordanti » nel considerando di cui trattasi possa prestarsi a confusione ove esso sia interpretato nel senso di rispecchiare un accordo di entrambe le parti contraenti in seno al negoziato di adesione. Nondimeno, la presenza di un aggettivo improprio di un considerando non è sufficiente a configurare una violazione di forme sostanziali, dal mo-

mento che l'atto è, per il resto, sufficientemente motivato. Inoltre, sia il *Consiglio* che la *Commissione* ribadiscono che il regolamento n. 569/86 trova in ogni caso un fondamento giuridico sufficiente nell'art. 89, n. 1, dell'atto di adesione. I punti della motivazione del regolamento si richiamano giustamente al fatto che l'art. 81 dell'atto di adesione ha istituito il MCS e che quest'ultimo « ha lo scopo di seguire l'evoluzione degli scambi e di applicare le misure previste dall'atto rese eventualmente necessarie da tale evoluzione ».

5. *La violazione del principio della libera circolazione delle merci*

Il *ricorrente* sostiene che i regolamenti oggetto della controversia sono in contrasto con l'art. 30 del trattato, in quanto:

— prescrivono come condizione per l'immissione in consumo nel paese esportatore sia la produzione di un titolo, sia la costituzione di una cauzione;

— permettono di scaglionare nel periodo di un anno il rilascio dei titoli, nonché

— permettono di limitare il rilascio dei titoli per taluni prodotti di un settore prima ancora che siano stati raggiunti i massimali indicativi.

Una giurisprudenza costante della Corte conferma che, all'infuori delle eccezioni stabilite dallo stesso diritto comunitario, gli artt. 30 e 34 ostano all'applicazione, nei rapporti intracomunitari, di qualsiasi provvedimento volto a mantenere la condizione, anche solo formale, delle licenze d'importazione o di esportazione o altra condizione simile. Al riguardo il ricorrente fa riferimento, fra l'altro, alle sentenze della Corte 15 dicembre 1971, cause da 51 a 54/71 (International Fruit Company, Racc. 1971, pag. 1107), 15 dicembre 1976 (cause 41/76, Donckerwolcke, Racc. 1976, pag. 1921) e 11 giugno 1985 (causa 288/83, Commissione/Irlanda, Racc. 1985, pag. 1761).

Del resto la Corte, nella sentenza 16 marzo 1977 (causa 68/76, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1977, pag. 515), ha ribadito che anche se i titoli di esportazione sono rilasciati senza scadenza e per tutti i quantitativi richiesti, e anche se lo scopo del provvedimento è, in effetti, quello di conoscere le intenzioni degli esportatori, trattasi di una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'esportazione, dal momento che « l'imposizione di qualsiasi speciale formalità all'esportazione, per il ritardo ch'essa determina e l'effetto dissuasivo ch'essa ha sugli esportatori, costituisce infatti un ostacolo agli scambi ».

Quanto all'obbligo di costituire una cauzione, il ricorrente sostiene che sia dalla direttiva della Commissione 22 dicembre 1969, n. 70/50, « relativa alla soppressione delle misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del trattato CEE » (GU L 13, pag. 29), sia dalla giurisprudenza della Corte emerge che un siffatto obbligo costituisce una misura d'effetto equivalente a una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 del trattato. Al riguardo, esso fa riferimento, in particolare, alle sentenze della Corte 9 giugno 1982 (cause 95/81, Commissione/Repubblica italiana, Racc. 1982, pag. 2187, e 206, 207, 209 e 210/80, Orlandi, Racc. 1982, pag. 2147).

Il ricorrente rileva poi che l'art. 30 del trattato vincola non soltanto gli Stati membri, ma in pari misura le istituzioni comunitarie e che non è ammissibile alcuna trasgressione al principio della libera circolazione delle merci senza una norma vincolante dell'atto di adesione. Orbene, quest'ultimo non autorizza assolutamente l'istituzione di un sistema generalizzato di titoli e di cauzioni, lo scaglionamento obbligatorio durante l'anno delle esportazioni di prodotti assoggettati al MCS o la limitazione dell'importazione di tali prodotti, ancor prima che siano raggiunti i massimali indicativi in vigore.

Il *Consiglio* e la *Commissione* sostengono, in primo luogo, che la parte dell'atto di adesione relativa al MCS costituisce, di per sé, una deroga temporanea alle norme del trattato sulla libera circolazione delle merci. Ai fini della valutazione di una disciplina transitoria, quale quella introdotta dall'atto di adesione, l'art. 30 del trattato è perciò irrilevante. Per di più, il Consiglio fa riferimento agli artt. 89, n. 1, e 234, n. 2, dell'atto di adesione che attribuiscono allo stesso un ampio potere riguardo all'adozione della disposizione di applicazione del MCS.

Il Consiglio e la Commissione sottolineano poi il fatto che in materia di politica agricola le istituzioni dispongono di un ampio potere discrezionale. A questo riguardo, il Consiglio fa riferimento in modo particolare alle sentenze della Corte 29 ottobre 1980 (causa 168/79, Roquette, Racc. 1980, pag. 3333), 21 febbraio 1979 (causa 138/78, Stolting, 138/78, Racc. 1979, pag. 713) e 30 settembre 1982 (causa 108/81, Amylum, Racc. 1982, pag. 3107).

Il Consiglio e la Commissione fanno rilevare infine che le misure adottate si applicano soltanto agli scambi tra la Comunità a dieci e i due Stati aderenti, visto che in questo caso si tratta dell'ambito disciplinato dall'atto di adesione e che, secondo la disposizione dell'atto, tali provvedimenti sono destinati alla « completa realizzazione della libera circolazione all'interno della Comunità allo scadere del periodo d'applicazione delle misure transitorie » (art. 83, n. 2, e art. 251 dell'atto di adesione).

6. *La trasgressione del principio della certezza del diritto*

A giudizio del *ricorrente*, il sistema di titoli e di cauzioni pone gli operatori economici in una profonda incertezza per quanto riguarda la possibilità di realizzare esportazioni da essi progettate. A tal proposito, esso fa riferimento alle circostanze segnalate in precedenza al punto 2, e in particolare alle lettere d), e), g) e h). Una simile incertezza configura una violazione del principio della certezza del diritto.

Il *Consiglio* e la *Commissione* fanno presente di contestare l'esposizione dei fatti fornita dal ricorrente. D'altronde, non si può attribuire il prodursi di incertezze ad un meccanismo così classico e ben noto agli operatori economici come quello dei titoli e delle cauzioni.

7. *La violazione del principio di proporzionalità*

Al riguardo, il *ricorrente* sostiene in primo luogo che scopo delle modalità del MCS può essere solo quello di stabilire un sistema di vigilanza e di valutazione degli scambi, e non quello dell'instaurazione di un meccanismo di controllo supplementare rispetto a quello dello stesso MCS Orbene, il contestato sistema di titoli e di cauzioni pone in essere un controllo quantitativo, supplementare rispetto al MCS e non adatto a proteggere la Comunità a dieci dall'importazione di prodotti spagnoli.

Il *Consiglio* e la *Commissione* precisano che le modalità di applicazione del MCS non possono essere valutate senza prendere in considerazione il contenuto del MCS stesso. Il Consiglio sottolinea, in proposito, che è indispensabile disporre di dati precisi sulle correnti di scambio, in quanto tale meccanismo contempla misure che possono andare fino alla limitazione delle importazioni destinate ad alcune regioni della Comunità a dieci.

In secondo luogo, il *ricorrente* sostiene che dalla sentenza della Corte 16 marzo 1977 (causa 68/76, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1977, pag. 515) risulta che, anche ove le misure contestate abbiano unicamente lo scopo di seguire gli scambi, tale obiettivo non giustifica una violazione dell'art. 30 del trattato.

La Commissione ribatte che il problema non è quello di stabilire se le misure adottate per l'applicazione dell'art. 81 dell'atto di adesione siano in contrasto con l'art. 30 del trattato, bensì quello di dimostrare in che modo esse violano il principio di proporzionalità.

Il *ricorrente* rileva, in terzo luogo, che l'istituzione di un meccanismo specifico diretto a seguire l'evoluzione degli scambi è inutile, poiché la Commissione e le autorità nazionali competenti dispongono già, tramite le semplici dichiarazioni doganali, di un preciso quadro d'insieme del livello degli scambi, tale da permettere loro di adottare, se del caso, le misure stabilite dall'art. 85 dell'atto di adesione. Così ad esempio, per gli ortofrutticoli, il regolamento del Consiglio 18 maggio 1972, n. 1035, relativo all'organizzazione comune nel settore degli ortofrutticoli (GU L 118, pag. 11) non ha mai introdotto un sistema di titoli e di cauzioni per le importazioni dai paesi terzi, pur contemplando anche l'art. 29 dello stesso regolamento misure di salvaguardia dirette ad attenuare perturbazioni provocate da tali importazioni.

Il *Consiglio* e la *Commissione* ricordano di avere già precisato che le semplici dichiarazioni doganali non sono abbastanza affidabili per seguire l'andamento degli scambi dei prodotti sensibili assoggettati al MCS, tenuto conto della natura delle misure stabilite dall'art. 85 dell'atto di adesione. Il Consiglio fa rilevare, inoltre, che la Corte, nella sentenza 17 dicembre 1970 (causa 11/70, Internationale Handelgesellschaft, Racc. 1970, pag. 1125), ha affermato che un sistema di comunicazione di semplici dichiarazioni doganali non può fornire alle autorità competenti dati sicuri sull'andamento dei movimenti di merci.

Il *ricorrente* sostiene poi che il sistema dei titoli e delle cauzioni è, in ogni caso, troppo rigido. Al riguardo egli fa riferimento, in particolare, al carattere più flessibile presentato dalle misure di vigilanza intracomunitarie adottate sulla base dell'art. 115 del trattato, per i prodotti originari di paesi terzi immessi in libera pratica nella Comunità. Ciò vale altresì per le misure di vigilanza stabilite dal regolamento del Consiglio 5 febbraio 1982, n. 288, « relativo al regime comune applicabile alle importazioni » (GU L 35, pag. 1). Questo regolamento, infatti, contempla il rilascio di titoli, ma senza spese né cauzioni.

Il *Consiglio* e la *Commissione* precisano che non si può stabilire un parallellismo tra le misure che la Commissione può autorizzare in forza dell'art. 115 del trattato e quelle contemplate dai regolamenti oggetto della controversia. Il Consiglio rammenta il carat-

tere peculiare del MCS, quale ostacolo temporaneo, transitorio, graduale e relativamente elastico, alla libertà degli scambi comunitari di determinati prodotti agricoli particolarmente sensibili, e la necessità di disporre di una disciplina che riduca al minimo i rischi di perturbazioni ai flussi tradizionali.

Il *ricorrente* asserisce infine che una disciplina così generale e restrittiva come quella introdotta dai regolamenti impugnati non può giustificarsi con la necessità di seguire l'andamento degli scambi, dal momento che l'art. 85, n. 3, dell'atto di adesione dispone che le misure restrittive possono essere adottate « soltanto nella misura e per la durata strettamente necessaria per porre fine alla perturbazione »

Al riguardo il *Consiglio* e la *Commissione* ribattono che il ricorrente confonde le misure di salvaguardia, da un lato, con le misure di vigilanza per la loro applicazione, dall'altro.

8. *La violazione degli artt. 31 e 32 del trattato*

Il *ricorrente* sostiene che l'istituzione di un regime di titoli e di cauzioni per due dei prodotti di cui è causa, cioè gli ortofrutticoli e le patate di primizia, che prima dell'adesione non vi erano assoggettati, è in contrasto con gli artt. 31 e 32 del trattato che impongono agli Stati membri di astenersi dall'introdurre tra loro nuove restrizioni qualitative e misure di effetto equivalente.

Il *Consiglio* e la *Commissione* replicano asserendo che le misure di vigilanza introdotte dai regolamenti impiegati non implicano restrizioni che vadano oltre quelle derivanti dall'istituzione del MCS quale strumento transitorio. Il Consiglio fa rilevare, su questo punto, che il MCS è particolarmente severo per le importazioni dei prodotti « sensibili » sul mercato spagnolo (e portoghese), mentre il sistema è molto meno restrittivo per le esportazioni spagnole (e portoghesi) nella Comunità a dieci.

9. *La violazione del principio della preferenza comunitaria*

Il *ricorrente* asserisce che l'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 569/86 assoggetta ormai i prodotti in provenienza dai paesi terzi alle regole del MCS qualora si tratti di prodotti assoggettati al MCS negli scambi tra la Spagna e la Comunità. Lo stesso articolo, al n. 3, precisa che il MCS « non si applica ai prodotti in provenienza dai paesi terzi, i quali siano soggetti a restrizioni quantitative nello Stato membro in cui si applica l'MCS ». Ora, a parere del ricorrente, per le patate di primizia spagnole importate in un altro Stato membro non esiste alcuna disposizione corrispondente, mentre in vari Stati membri sussistono restrizioni quantitative per questi prodotti (esso fa riferimento, al riguardo, all'elenco riassuntivo delle restrizioni quantitative nazionali, GU C 350 del 31. 12. 1985, pag. 16). Il ricorrente ritiene che, stando così le cose, l'instaurazione di un sistema generalizzato di titoli e di cauzioni nei confronti della Spagna e del Portogallo costituisca una violazione del principio della preferenza comunitaria, quale considerata dalla Corte nella sentenza 13 marzo 1968 (causa 5/67, Beus, Racc. 1968, pag. 113).

Il *Consiglio* e la *Commissione* precisano che per i prodotti importati in Spagna e in provenienza dalla Comunità a dieci, la preferenza comunitaria ha un carattere automatico, confermato dall'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 569/86: « nel caso in cui i prodotti in provenienza da un paese terzo siano immessi in libera pratica in Spagna e se tali prodotti sono quelli previsti dall'art. 84, pag. 1, dell'atto di adesione, il quantitativo di prodotti che può essere immesso in libera pratica in Spagna non può superare un quantitativo equivalente a quello risultante dall'applicazione dell'art. 84 del suddetto atto ». Al contrario, per le importazioni nella Comunità a dieci di prodotti spagnoli, per i quali il MCS prescrive solo dei massimali indicativi, le istituzioni comunitarie applicano la preferenza comunitaria nel rispetto degli obblighi internazionali della Comunità e, in particolare, della dichiarazione comune relativa alle importazioni di prodotti assoggettati al MCS in provenienza dai paesi terzi: « nella misura in cui il deterioramento del mercato della Comunità o di una delle sue regioni sia dovuto anche ad importazioni dai paesi terzi, le misure nei confronti di queste importazioni saranno prese soltanto nel quadro e alle condizioni dei meccanismi già previsti dalle organizzazioni comuni dei mercati e nel rispetto delle disposizioni che si riferiscono agli impegni internazionali della Comunità » (GU L 302, del 15. 11. 1985, pag. 481).

Il Consiglio segnala, inoltre, che le differenze tra i « titoli MCS » e i « titoli d'importazione MCS », ai quali sono soggetti i prodotti in provenienza da paesi terzi, sono minime e che l'adozione del regolamento n. 569/86 non ha posto quindi il Regno di Spagna in una situazione meno favorevole rispetto ai paesi terzi.

10. *L'illegittimità di singole disposizioni dei regolamenti controversi*

Oltre all'illegittimità generale che inficierebbe l'insieme dei regolamenti impugnati, il *ricorrente* fa valere anche l'illegittimità delle disposizioni seguenti in quanto tali:

a) L'art. 4 del regolamento n. 569/86 è illegittimo in quanto permette di limitare il rilascio dei titoli MCS a taluni prodotti o di scaglionare il rilascio degli stessi titoli nel periodo di un anno. Detto sistema non ha fondamento giuridico nell'atto di adesione ed è contrario all'art. 30 del trattato.

A tal proposito il *Consiglio* e la *Commissione* rinviano alle loro osservazioni generali in ordine alla compatibilità del sistema dei titoli e delle cauzioni con l'art. 30 del trattato.

b) L'art. 6, n. 2, 1° comma, del regolamento della Commissione n. 574/86 è illegittimo in quanto prescrive che il titolo MCS sia rilasciato il quinto giorno feriale successivo al deposito della domanda. Un siffatto termine non è contemplato per i paesi terzi dal precitato regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183/80 né dal regolamento della Commissione 27 novembre 1981 n. 3388/81, recante modalità particolari di applicazione del regime dei titoli d'importazione e di esportazione nel settore vitivinicolo (GU L 341, pag. 19). Questa disposizione è quindi in contrasto con il principio di preferenza comunitaria e con l'art. 30 del trattato.

Il *Consiglio* e la *Commissione* ribattono che quest'affermazione è inesatta, dal momento che le disposizioni pertinenti, e in particolare l'art. 10, n. 6, del regolamento n. 574/86, sono di identico tenore.

c) Infine, l'art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 574/86 è illegittimo in quanto prescrive che « il lunedì e il giovedì di ogni settimana gli Stati membri comunicano alla Commissione, per ciascun prodotto interessato, la quantità oggetto delle domande di titolo presentate fino al giorno della comunicazione ». Per le importazioni di vini da paesi terzi, tali comunicazioni vanno effettuate mensilmente (art. 6 del precitato regolamento n. 3388/81 della Commissione); per le importazioni di altri prodotti, non è prescritto alcun titolo. La predetta disposizione è quindi in contrasto con il principio della preferenza comunitaria.

La *Commissione* obietta che, così come la disposizione controversa, l'art. 10, n. 8, del regolamento n. 574/86 impone che, per i prodotti in provenienza da paesi terzi, gli Stati membri comunichino alla Commissione, il lunedì e il giovedì di ogni settimana, il quantitativo oggetto delle domande per ciascun prodotto interessato.

T. Koopmans
giudice relatore