più basso corrente sul mercato mondiale, la Commissione ha ecceduto i suoi poteri giacché tale modalità, che non era necessaria per evitare perturbazioni sul mercato comunitario, si risolve nello svantaggiare l'operatore che abbia effettuato un'importazione ad un prezzo, indubbiamente inferiore al prezzo minimo, ma forse molto vicino a questo, mentre lo scopo della tassa di compensazione è unicamente quello di far osservare il prezzo minimo, onde garantire la preferenza comunitaria.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa 291/86 *

I — Gli antefatti e il procedimento

1. L'attrice nella causa principale importa uva secca dai paesi terzi e in particolare dalla Turchia, dagli Stati Uniti e dall'Australia. Il 20 febbraio e il 9 aprile 1984 importava dalla Turchia una partita di 3 000 casse di sultanina, pesanti ciascuna 14 kg. Il prezzo d'acquisto dichiarato, cioè 880 USD e 950 USD per tonnellata, si è rivelato inesatto. Il reale prezzo d'acquisto accertato in seguito dalla convenuta, e non contestato nella fattispecie, ammontava a 650 USD per tonnellata per 2 650 casse e a 620 USD per tonnellata per 350 casse. Dopo questo accertamento, la convenuta fissava il nuovo prezzo all'importazione e riscuoteva tasse di compensazione pari a 20 164,70 DM. Dopo aver inutilmente fatto opposizione contro questo provvedimento, l'attrice adiva il giudice di rinvio, dinanzi al quale ha sostenuto che le disposizioni in base alle quali sono state riscosse le tasse sono illegittime, perché non sufficientemente determinate o perché emanate esulando dai limiti di competenza attribuiti all'istituzione in questo frangente. Il calcolo del prezzo minimo, assunto nella fattispecie per la riscossione della tassa, a suo avviso, non è sufficientemente motivato ed è erroneo. A ciò si aggiunge che, concedendo ai produttori di uva secca aiuti nazionali non autorizzati dal diritto comunitario, la Grecia ha privato di giustificazione le misure di salvaguardia comunitarie; queste sono inoltre incompatibili con le disposizioni del GATT. La convenuta replica che le tasse di compensazione litigiose sono state percepite legittimamente, in virtù del regolamento n. 2742/84 già ricordato, giuridicamente valido e obbligatorio per le dogane tedesche.

2. Il giudice nazionale, come emerge dall'ordinanza di rinvio, dubita della validità del fondamento giuridico della riscossione della tassa di compensazione. In particolare, si chiede se vi sia una norma di abilitazione e se sia stato esercitato legittimamente il potere discrezionale della Commissione. Altri dubbi sussistono quanto alla sufficienza della motivazione dei provvedimenti adottati dalla Commissione e sulla giustificazione delle tasse di compensazione, in quanto la Grecia avrebbe concesso aiuti nazionali non autorizzati.

* Lingua processuale: il tedesco.

3. Ritenendo perciò fosse necessaria una pronunzia della Corte di giustizia, con ordinanza del 13 ottobre 1986, registrata nella cancelleria della Corte il 24 novembre 1986, il Finanzgericht di Düsseldorf ha sospeso il procedimento finché la Corte di giustizia non si si pronunci in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

« 1) Se l'art. 14 del regolamento (CEE) n. 516/77, in relazione agli artt. 1 e 2 del regolamento (CEE) n. 521/77, contenga un'autorizzazione per la Commissione ad adottare provvedimenti di salvaguardia ai sensi del regolamento n. 2742/82 sufficientemente precisa e che stabilisca i criteri essenziali.

2) In subordine: se l'espressione « in conseguenza d'importazioni » di cui all'art. 14 del regolamento (CEE) n. 516/77 ed all'art. 1 del regolamento (CEE) n. 521/77 si debba interpretare nel senso che importazioni da paesi terzi al momento dell'adozione del regolamento (CEE) n. 2186/83 ed ancora al momento delle importazioni effettuate dall'attrice devono esser state la causa essenziale delle perturbazioni.

3) In subordine: se l'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 521/77 in relazione agli artt. 13 e 14 del regolamento (CEE) n. 516/77 ed all'art. 155 del trattato CEE, si debba intendere nel senso che la Commissione, in caso d'inosservanza di prezzi minimi stabiliti per l'importazione, non poteva prescrivere la riscossione di un tributo di compensazione.

4) In subordine: se l'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 521/77, in relazione agli artt. 13 e 14 del regolamento (CEE) n. 516/77, vada interpretato nel senso che la Commissione non può stabilire a forfait i tributi di compensazione in modo che siano superiori alla differenza fra il prezzo minimo stabilito ed il prezzo d'importazione.

5) In subordine: se il prezzo minimo stabilito dall'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 2742/82 sia illegittimo, in quanto non calcolato secondo criteri obiettivi e non motivato ».

A — *La disciplina comunitaria interessata*

4. Il regolamento del Consiglio 14 marzo 1977, n. 516/77 (GU L 73, pag. 1) disciplina l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. Come è stato modificato dall'allegato I dell'atto di adesione della Repubblica ellenica, questo regolamento si applica, tra l'altro, all'« uva secca » della voce 08.04 B della tariffa doganale comune (TDC).

5. L'art. 14 di detto regolamento prevede la possibilità di applicare idonee misure negli scambi con i paesi terzi se il mercato di uno o più prodotti disciplinato dal regolamento è minacciato, per effetto delle importazioni, da gravi perturbazioni che possono mettere a repentaglio gli obiettivi dell'art. 39 del trattato. In linea di massima, il Consiglio, su proposta della Commissione, elabora le modalità d'applicazione di questa disposizione.

6. In applicazione di detta disposizione, il Consiglio ha elaborato il regolamento n. 521/77 (GU L 73, pag. 28) che definisce le modalità d'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia nel settore interessato. Onde stabilire se il mercato di uno o di più prodotti sia colpito o rischi di essere colpito da gravi perturbazioni, l'art. 1 di detto regolamento indica che in particolare si deve tener conto:

a) del volume delle importazioni o delle esportazioni realizzate o prevedibili;

b) della disponibilità di prodotti sul mercato comunitario;

c) dei prezzi praticati sul mercato della Comunità per i prodotti indigeni o del prevedibile andamento di detti prezzi e, in particolare, della loro tendenza al ribasso o al rialzo in misura eccessiva rispetto al prezzo degli ultimi anni;

d) dei prezzi praticati sul mercato della Comunità, riportati ad un livello comparabile, per i prodotti provenienti dai paesi terzi e, in particolare, della loro tendenza ad un ribasso eccessivo, se la situazione contemplata in limine si verifica come conseguenza delle importazioni.

7. L'art. 2 dello stesso regolamento recita:

« 1. Qualora si verifichi la situazione di cui all'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 516/77, le misure che possono essere prese in applicazione dei paragrafi 2 e 3 di questo articolo sono le seguenti:

(...)

c) per tutti i prodotti:

— un sistema di prezzi minimi al disotto dei quali le importazioni possono essere sottoposte alla clausola che abbiano luogo a un prezzo almeno pari al prezzo minimo fissato per il prodotto in questione;

— la sospensione totale o parziale delle esportazioni.

2. Le misure di cui al paragrafo 1 possono essere prese solo nei limiti e per la durata strettamente necessari ».

8. In base all'art. 14, n. 2, del regolamento n. 516/77, il 13 ottobre 1982 la Commissione adottava il regolamento n. 2742/82, già ricordato, relativo a norme di salvaguardia applicabili alle importazioni di uva secca. L'art. 2 di questo regolamento stabilisce:

« 1) Le importazioni nella Comunità di uve secche, escluse le uve di Corinto, delle sottovoci 08.04 B I e II della tariffa doganale comune sono soggette al rispetto di un prezzo minimo di 106,7 ecu per 100 kg netti.

2) Se il prezzo minimo non è rispettato, si applica una tassa di compensazione di 16,0 ecu per 100 kg netti.

3) Dopo aver convertito il prezzo minimo e la tassa di compensazione in moneta nazionale per mezzo del tasso rappresentativo, l'importo ottenuto è moltiplicato per il coefficiente seguente:

per il marco tedesco: 0,906

per il fiorino olandese: 0,936

per la sterlina inglese: 0,883

per il franco belga/lussemburghese: 1,046

per il franco francese: 1,068

per la lira italiana: 1,025

per la corona danese, la sterlina irlandese e la dracma greca: 1,00 ».

Questo regolamento è rimasto in vigore, con modifiche successive, fino al 31 agosto 1985.

9. Il 31 marzo 1984 il Consiglio, mediante il regolamento n. 988/84, istituiva un nuovo sistema (GU L 103, pag. 11) che modificava il regolamento n. 516/77 ed inseriva in detto regolamento il nuovo art. 4 bis. Questo art. 4 bis del regolamento n. 516/77 è redatto come segue:

« 1. Per i prodotti di cui all'allegato I bis, lettera a), è fissato per ogni campagna di commercializzazione un prezzo minimo all'importazione.

2. Il prezzo minimo all'importazione è fissato tenendo conto in particolare:

— del prezzo franco frontiera all'importazione della Comunità,

— dei prezzi praticati sui mercati mondiali,

— della situazione sul mercato interno della Comunità,

— dell'evoluzione degli scambi con i paesi terzi.

3. Se il prezzo minimo all'importazione non è rispettato, è applicabile, oltre al dazio doganale, una tassa di compensazione calcolata sulla base dei prezzi praticati dai principali paesi terzi fornitori.

4. (...)

5. Il Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata su proposta della Commissione:

— può decidere di modificare l'elenco dei prodotti per i quali è fissato un prezzo minimo;

— adotta le norme generali di applicazione del presente articolo, le quali possono in particolare prevedere un sistema di fissazione anticipata del prezzo minimo all'importazione.

6. Il prezzo minimo all'importazione e l'importo della tassa di compensazione sono fissati secondo la procedura di cui all'articolo 20.

7. Le modalità di applicazione del presente articolo sono stabilite secondo la procedura di cui all'articolo 20 ».

L'allegato I bis, lett. a), ricordato all'art. 4 bis, n. 1, comprende l'uva secca della sottovoce 08.04 B della tariffa doganale comune.

10. Le norme generali relative al sistema di prezzi minimi all'importazione per l'uva secca sono state fissate dal Consiglio con il regolamento del 23 luglio 1985, n. 2089, che fissa le regole generali relative al sistema del prezzo minimo all'importazione per l'uva secca (GU L 197, pag. 10). L'art. 1 prevede la fissazione di un prezzo minimo tanto per l'uva secca di Corinto quanto per le altre varietà di uva secca. L'art. 2 stabilisce le tasse di compensazione rispetto ad una scala di prezzi all'importazione e prevede, al n. 2, che

« l'importo massimo della tassa di compensazione da fissare non può essere superiore alla differenza tra il prezzo minimo ed un importo determinato sulla base del prezzo più favorevole applicato sul mercato mondiale, per quantitativi rilevanti, dai paesi terzi più rappresentativi ».

11. Il 23 luglio 1985 la Commissione elaborava le modalità speciali per l'applicazione del sistema, contenute nel regolamento n. 2237/85 e, infine, il prezzo minimo all'importazione e la tassa di compensazione venivano fissati, per la stagione 1985-1986, con il regolamento n. 2238/85.

B — *Il procedimento*

12. Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, hanno presentato osservazioni scritte: il 17 febbraio 1987 il Consiglio delle Comunità europee, rappresentato dal sig. Arthur Brautigam, amministratore principale dell'ufficio legale della segreteria generale del Consiglio, in qualità di agente; il 19 febbraio 1987 l'attrice nella causa principale, con gli avv. ti Ehle, Feldmann e Schiller; il 20 febbraio 1987 la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Dierk Booss, in qualità di agente; il 10 marzo 1987 il governo della Repubblica ellenica, rappresentato dai sigg. Stavropoulos, Spathopoulos e Tsotsanis, consiglieri giuridici rispettivi dei ministeri degli affari esteri, dell'economia nazionale e dell'agricoltura, in qualità di agenti.

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

14. Con decisione 8 luglio 1987, la Corte ha deciso di affidare la causa alla sesta sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

Sulla prima questione

15. L'attrice nella causa principale espone, in primo luogo, alcune considerazioni preliminari sulla tutela giuridica contro i provvedimenti di salvaguardia nel settore agricolo ed in particolare in quello dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. A suo avviso, l'adozione di siffatti provvedimenti dovrebbe operarsi solo su inequivocabile autorizzazione del Consiglio, in forma giuridica concreta e che stabilisca criteri oggettivamente controllabili ed esaurienti. Queste misure sono soggette a condizioni particolarmente severe in materia di motivazione, tanto più che i regolamenti nn. 516/77 e 521/77 non contemplano la cooperazione degli operatori economici prima della loro adozione. Questa mancanza di cooperazione dovrebbe essere compensata da un vasto sindacato giuridico per rispettare il principio di poter esporre il proprio punto di vista dinanzi al giudice, sancito dal diritto costituzionale tedesco e riconosciuto dalla Corte di giustizia.

16. Quanto al problema se i regolamenti nn. 516/77 e 521/77 costituiscano un fondamento giuridico sufficiente per i provvedimenti adottati con il regolamento della Commissione n. 2742/82, l'attrice nella causa principale sostiene che l'art. 14, n. 1, del regolamento n. 516/77, contiene un'autorizzazione generale permanente ad adottare provvedimenti di salvaguardia, tenendo conto degli obiettivi dell'art. 39 e dell'art. 110 del trattato CEE. Il regolamento n. 521/77 invece, che si riferisce soltanto all'art. 39, ha fissato le modalità d'applicazione in modo molto generale, infrangendo così disposizioni e principi d'ordine superiore, cioè l'obbligo del Consiglio di emanare una disciplina conformemente al regolamento n. 516/77, in correlazione con gli artt. 4, 43, 145 e 155 del trattato e contravvenendo, inoltre, al principio dello stato di diritto, nel senso che le disposizioni di autorizzazione devono essere precise ed essenziali.

17. In particolare, le disposizioni del trattato summenzionate e la suddivisione delle competenze che scaturisce dal trattato prescrivono al Consiglio l'obbligo di emanare direttamente i provvedimenti di salvaguardia. Nel trattato o nel diritto derivato non è prevista alcuna possibilità di delegare quest'obbligo alla Commissione. D'altro canto, il Consiglio, conferendo l'autorizzazione alla Commissione ad adottare misure di salvaguardia, dovrebbe disciplinare egli stesso tutte le condizioni fondamentali di applicazione, affinché l'operatore economico sappia quando e su quali interventi deve contare allorché importa prodotti trasformati a base di ortofrutticoli. Il Consiglio non può lasciare alla Commissione il compito di questa disciplina, come ha fatto nella fattispecie.

18. La convenuta nella causa principale conclude perciò che il regolamento n. 521/77 è contravvenuto a questi principi, sicché si dovrebbe considerare nullo.

19. Lo stesso avviene per il regolamento n. 2742/82 della Commissione, che si fonda sull'art. 14, n. 2, del regolamento n. 516/77, e non sull'art. 14, n. 1, seconda frase, in relazione al regolamento n. 521/77. Anche se il regolamento n. 2742/82 avesse come fondamento immediato di autorizzare il regolamento n. 521/77, non vi è tuttavia una reale autorizzazione, data la nullità di quest'ultimo regolamento.

20. L'attrice nella causa principale sostiene infine che l'art. 3 del regolamento n. 521/77 prescrive che la sua applicazione si operi nell'osservanza degli obblighi che scaturiscono dagli accordi internazionali, come quello del GATT. Le disposizioni di questo accordo stabiliscono per i provvedimenti di salvaguardia una sfera ristretta che vale anche per l'uva secca.

21. Il Consiglio ritiene che il caso in esame sia un'ipotesi tipica di applicazione dell'art. 155, n. 4, del trattato, in virtù del quale il Consiglio può conferire alla Commissione la competenza a dare esecuzione alle norme elaborate dal Consiglio. Il Consiglio ritiene inoltre che il conferimento della competenza litigiosa rispetti interamente l'equilibrio istituzionale della Comunità. Ritiene infine che la competenza conferita in materia alla Commissione sia in ogni caso delimitata da criteri e demarcazioni sufficientemente esatti per consentire la sua applicazione al caso concreto e, quindi, il sindacato giurisdizionale sul suo esercizio. Fondandosi d'altro canto sui criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte, il Consiglio osserva che, in materia di politica agricola, l'autorizzazione contemplata dall'art. 155 del trattato

non si limita alle sole competenze non regolamentari, ma può comprendere ampi poteri discrezionali e di intervento e la Commissione gode in questo campo di un ampio margine discrezionale, soggetto a sindacato giurisdizionale per errore manifesto o per sviamento di potere.

22. Nella fattispecie, più particolarmente, il Consiglio sostiene che l'autorizzazione litigiosa, mirante alla concreta messa in atto della clausola di salvaguardia in caso di grave perturbazione del mercato dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, è perfettamente conforme ai criteri elaborati dalla summenzionata giurisprudenza. Infatti, gli elementi essenziali della clausola di salvaguardia di cui all'art. 14 del regolamento n. 516/77 sono stati adottati in base all'art. 43 del trattato. Questi elementi sono completati dalle modalità d'applicazione stabiliti dal regolamento n. 521/77, conforme alla giurisprudenza Köster, già ricordata, che illustrano in particolare i criteri e i limiti dell'esercizio del potere di esecuzione della Commissione. Sulla base giuridica così fissata, la Commissione è competente ad adottare misure normative che comportano la fissazione, con portata generale, dei prezzi minimi da osservarsi all'importazione dei prodotti in questione. Il fatto che la Commissione disponga in materia di un potere discrezionale, specie per quanto riguarda l'accertamento dell'esistenza di una perturbazione grave, nonché per la portata dei provvedimenti da adottare in conseguenza, non può comunque intendersi nel senso che essa dispone di un potere discrezionale arbitrario o illimitato. Anzi, questa facoltà è, in primo luogo, limitata dalle norme emanate dal Consiglio e in particolare dal principio di essere rigidamente proporzionata alla minaccia di perturbazione constatata e limitata al periodo di durata della perturbazione. Inoltre, l'esercizio del potere discrezionale è soggetto al controllo successivo del Consiglio che può, su richiesta di uno Stato membro, modificare o annullare un provvedimento di salvaguardia adottato dalla Commissione e, infine, la Commissione deve rispettare i principi generali del diritto comunitario, come quelli di non discriminazione e di proporzionalità.

23. Il Consiglio propone quindi una soluzione positiva alla prima questione ritenendo in definitiva che l'autorizzazione litigiosa rispetta appieno le condizioni poste dalla giurisprudenza della Corte.

24. La Commissione fonda i suoi argomenti sulla sentenza della Corte 17 dicembre 1970 (Köster, 25/70, Racc. pag. 1161) secondo la quale la disciplina del trattato è osservata allorché gli elementi essenziali della materia da disciplinare sono stati definiti conformemente alla procedura di cui all'art. 43. Nella fattispecie ciò è stato fatto dall'art. 14 del regolamento n. 516/77. Oltre agli elementi essenziali che contiene, il regolamento n. 521/77 ha fissato i criteri per accertare la sussistenza di una perturbazione del mercato ed elencato una serie di provvedimenti da adottare « nei limiti e per la durata strettamente necessari ». Il regolamento n. 2742/82 della Commissione ha rispettato questi criteri e le delimitazioni dell'autorizzazione che è stata conferita ad hoc alla Commissione. Infine, il richiamo alle disposizioni del GATT non è pertinente nella fattispecie.

25. Il governo ellenico, dal canto suo, sostiene che il regolamento n. 521/77 contiene un'autorizzazione sufficientemente determinata allorché fissa i criteri essenziali che consentono alla Commissione di prendere le misure di salvaguardia. Questi criteri, dati alla mano, nella fattispecie sono i seguenti:

a) il volume delle importazioni o delle esportazioni realizzate o prevedibili provoca o minaccia di provocare gravi perturbazioni che possono mettere a repentaglio gli obiettivi dell'art. 39 del trattato CEE;

b) le giacenze di sultanina nella Comunità devono essere ingenti;

c) i prezzi nei paesi terzi continuano a diminuire;

d) la produzione mondiale aumenta;

e) il rischio di perturbazione è in proporzione diretta con l'aumento dei quantitativi di uva secca offerti dai paesi terzi.

26. Sotto il profilo giuridico, infine, il governo ellenico ritiene che la Commissione sia competente ad adottare misure di salvaguardia non espressamente contemplate dall'art. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77 a condizione che non siano più coercitive dei provvedimenti contemplati da questo articolo, conformemente alla giurisprudenza della Corte.

Sulla seconda questione

27. L'argomento principale svolto dall'attrice nella causa principale verte sul fatto che la nozione « per effetto delle importazioni », che è contenuta nell'art. 14, n. 1, del regolamento n. 516/77 nonché nell'art. 1 del regolamento n. 521/77 va interpretata nel senso che i provvedimenti di salvaguardia possono essere adottati solo se le importazioni sono la causa essenziale di una perturbazione del mercato comunitario dell'uva secca, trascurando le altre cause. Questa interpretazione scaturisce dalla finalità dei provvedimenti di salvaguardia, dal vincolo giuridico con altre norme di salvaguardia nonché dalla prassi — almeno da quella anteriore — della Commissione. Tuttavia, qualsiasi importazione a prezzi inferiori non costituisce di per sé una causa essenziale di perturbazione che richiede l'adozione di misure di salvaguardia. D'altro canto, il principio della libera circolazione delle merci si applica anche agli scambi con i paesi terzi, sicché i provvedimenti di salvaguardia, che hanno la funzione di derogare a questo principio, devono essere interpretati restrittivamente.

28. Secondo l'attrice nella causa principale, la valutazione del fatto che la perturbazione del mercato sia o meno essenzialmente dovuta alle importazioni è in ogni caso prerogativa del giudice nazionale. In subordine, comunque, opera un'analisi particolareggiata per dimostrare che le importazioni dai paesi terzi non costituiscono la causa della perturbazione del mercato, che invece è diversa.

29. In particolare, le cause vanno ricercate all'interno della Comunità, ed in particolare sono: l'inesistenza di qualità simili che possono essere poste in vendita, gli ingenti aiuti comunitari, nonché gli aiuti nazionali che rappresentano uno stimolo ad aumentare la produzione, il livello dei prezzi artificiosamente alto, la mancanza di competitività della produzione comunitaria nonché la pubblicazione troppo tardiva dei prezzi di vendita ad ogni stagione.

30. Più particolarmente, le importazioni non riguardano una merce analoga: l'uva sultanina importata non è solfitata, ha co-

lore e qualità migliori di quella prodotta nella Comunità e non fa concorrenza diretta a quest'ultima. Il prodotto comunitario e la merce importata inoltre non sono intercambiabili. Anche se, in alcuni settori ristretti, è ipotizzabile una concorrenza di sostituzione, la cattiva qualità della produzione comunitaria non ha consentito di immetterla sul mercato. Ciò è comprovato dalle difficoltà nella vendita del prodotto comunitario e dall'esistenza di giacenze.

31. Inoltre, le affermazioni del primo considerando del regolamento n. 2742/72, secondo le quali i prezzi dell'uva secca proveniente dai paesi terzi erano « sensibilmente inferiori ai prezzi comunitari », nonché quelle del terzo considerando, secondo le quali « le misure di salvaguardia mirano ad evitare che le uve secche importate siano vendute a prezzi anormali », sono inesatte. A questo proposito, l'attrice nella causa principale produce dati riferentisi alle varie stagioni per quel che riguarda i prezzi dei prodotti greci e quelli dei prodotti turchi e australiani, che dimostrano che questi ultimi sono superiori ai prezzi di vendita dei prodotti greci, data la loro qualità inferiore; è per questo motivo, d'altra parte, che la Commissione nel 1982 ha prolungato il periodo di vendita.

32. D'altro canto e indipendentemente da ciò, l'istituzione di misure di salvaguardia costituisce un abuso d'autorità: il sistema comunitario di aiuti ha procurato alla produzione comunitaria un vantaggio in materia di prezzo, che è impossibile colmare. Questi aiuti sono dunque la vera causa del calo dei prezzi poiché, per il fatto di essere versati, obbligano i fornitori dei paesi terzi a ribassare i loro prezzi. Inoltre, l'uva secca, in Grecia, fruisce di ulteriori aiuti nazionali non autorizzati. Gli aiuti alla produzione hanno costituito uno stimolo insolito ed innaturale alla produzione e gli aiuti per le giacenze hanno bloccato le vendite.

33. Altra causa, del pari non imputabile alle importazioni, è la comunicazione troppo tardiva dei prezzi nel 1981 e nel 1982, che ha avuto ripercussioni anche sugli anni seguenti. Le conseguenze sono che le importazioni dai paesi terzi avevano già raggiunto un notevole volume sul mercato, mentre il prodotto comunitario è giunto sul mercato solo allorché l'operazione si era già conclusa.

34. Inoltre, il livello dei prezzi comunitari è stato artificiosamente alto e superava largamente i costi effettivi di produzione. Una « pioggia d'oro » avente indole di trasferimento di denaro si è abbattuta sui produttori greci. Ciò, pur andando molto oltre l'obiettivo di « garantire un equo tenore di vita » ai produttori, pone per di più in non cale gli altri obiettivi degli artt. 39, n. 1, e 110 del trattato, cioè la stabilizzazione dei mercati, la garanzia della certezza degli approvvigionamenti, la garanzia di prezzi ragionevoli nelle forniture ai consumatori nonché la messa in atto di una politica economica fondamentalmente liberale.

35. La conclusione dell'attrice nella causa principale è quindi che le misure di salvaguardia istituite dalla Commissione per l'uva secca costituiscono un'applicazione abusiva e quindi illegittima dell'art. 14 del regolamento n. 516/77 e degli artt. 1 e 2 del regolamento n. 521/77.

36. La Commissione osserva che è raro che una perturbazione durevole del mercato abbia una sola causa e possa eliminarsi con un solo provvedimento. Di conseguenza, le importazioni dai paesi terzi o le esportazioni nei paesi terzi non dovrebbero, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 516/77, essere state la causa unica o anche essenziale della perturbazione. Basta invece che queste importazioni o esportazioni siano state una concausa, eventualmente aggiuntasi ad altre, della perturbazione. I provvedimenti da adottare necessariamente nei confronti delle importazioni o delle esportazioni si possono perciò adottare a norma degli artt. 14 del regolamento n. 516/77 e 1 del regolamento n. 521/77, dato che queste disposizioni, ed è il motivo per cui l'espressione « in conseguenza di importazioni o di esportazioni » vi è stata inserita, non sono palesemente concepite ed idonee per provvedimenti comunitari a carattere interno al fine di perseguire gli obiettivi dell'art. 39.

37. Quanto alla sussistenza effettiva di una grave perturbazione sul mercato dell'uva secca al momento dei fatti litigiosi, la Commissione ritiene di essere obiettiva allorché si fonda sui seguenti fatti: notevoli giacenze di prodotto nel 1981, invendibili sul mercato e che minacciavano di persistere negli anni successivi; aumento del volume delle importazioni dai paesi terzi a prezzi inferiori ai prezzi intracomunitari con tendenza ad un ulteriore ribasso. Questa perturbazione è stata eliminata mediante le misure adottate in virtù del regolamento n. 2742/82, il che è comprovato dall'eliminazione delle giacenze. È però necessario conservare il sistema dei prezzi minimi, poiché — in caso contrario — il mercato avrebbe continuato ad essere minacciato da gravi perturbazioni.

38. D'altro canto, la Commissione ritiene che l'esistenza di una perturbazione del mercato non è influenzata dalla compensazione di aiuti nazionali e, in ogni caso, la concessione di aiuti non era la causa della differenza tra i prezzi d'offerta sul mercato turco e i prezzi comunitari.

39. Il governo ellenico ritiene che nella fattispecie le importazioni vadano considerate una delle cause essenziali delle perturbazioni del mercato comunitario. A questo proposito, ricorda l'andamento dei dati relativi al volume delle importazioni dai paesi terzi.

Sulla terza questione

40. L'attrice nella causa principale sostiene che il combinato disposto degli artt. 2, n. 1, del regolamento n. 521/77, e 13 e 14 del regolamento n. 516/77, non autorizza la Commissione, né direttamente né indirettamente, ad istituire una tassa di compensazione in caso di superamento dei prezzi minimi. L'art. 2 del regolamento n. 521/77 fissa in modo esauriente i provvedimenti che la Commissione poteva adottare. La stessa Commissione era probabilmente conscia dell'illegittimità del suo atto, poiché ha evitato qualsiasi indicazione circa il fondamento giuridico specifico della tassa, il che costituisce, d'altro canto, una carenza di motivazione incompatibile con l'art. 190 del trattato. L'attrice ritiene non possa farsi ricorso, nella fattispecie, alla sentenza della Corte nella causa 345/82, Wünsche, (Racc. 1984, pag. 1995). In ogni caso, la tassa di compensazione non è un « mezzo meno coattivo » del sistema dei prezzi minimi; anzi, nei suoi effetti va oltre le conseguenze del sistema di prezzi minimi, poiché la sua organizzazione non contiene nessuna disposizione relativa all'osservanza di taluni prezzi, ma impone una tassa. Si tratta di un

provvedimento di salvaguardia complementare e supplementare a quello dei prezzi minimi.

41. Del resto, l'attrice nella causa principale osserva che la riscossione di una tassa di compensazione costituisce non solo l'esercizio di una sovranità fiscale, ma — come nella fattispecie — comporta un carattere di sanzione senza fondamento giuridico. La tassa è inoltre incompatibile con l'art. 13, n. 2, del regolamento n. 516/77, giacché è una tassa d'effetto equivalente vietata da questa disposizione.

42. La Commissione osserva che la riscossione di una tassa di compensazione nell'ipotesi in cui non venga rispettato il prezzo minimo non va oltre l'esecuzione dei principi dell'art. 14 del regolamento n. 516/77. È pure conforme al principio di proporzionalità che è sottolineato all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 521/77. Il fatto che l'art. 2 di detto regolamento non contempli la riscossione di una tassa di compensazione non vuol dire che la Commissione ha travalicato i limiti dell'autorizzazione che le è stata conferita dal Consiglio. Anzi, la Commissione avrebbe potuto, come ha già constatato la Corte di giustizia nella causa Wünsche a proposito del regolamento n. 521/77, stimare che la tassa di compensazione costituiva una misura meno radicale che la cessazione del rilascio di licenze o la sospensione delle importazioni, contemplate dall'art. 2.

43. Richiamandosi alla stessa giurisprudenza e alla considerazione che la tassa di compensazione era un provvedimento meno coattivo che la sospensione delle importazioni, il governo ellenico ritiene legittima, proporzionale e circoscritta alla portata dei poteri della Commissione, l'istituzione di questa tassa.

Sulla quarta questione

44. Secondo l'attrice nella causa principale, la decisione di percepire una tassa di compensazione forfettaria espressa all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2742/82 è in contrasto con il principio di proporzionalità, poiché la tassa di compensazione non si fonda su criteri oggettivi, viene riscossa senza tener conto della differenza effettiva tra prezzo minimo e prezzo d'importazione e colpisce del pari l'uva secca importata che non è affine né all'uva secca di produzione comunitaria né diretta concorrente della stessa.

45. La Commissione osserva che, poiché la tassa di compensazione è destinata ad evitare, nei limiti del possibile, l'importazione dai paesi terzi di prodotti a prezzi inferiori a quelli praticati nella Comunità o, quanto meno, ad impedire che queste importazioni, se si effettuano, destabilizzino il mercato, deve esercitare nel contempo effetto di dissuasione e di compensazione. Per avere effetto dissuaviso, è necessaria una tassa di compensazione fissa che abbia la stessa funzione di un « dazio doganale con indole penalizzatrice ».

46. L'effetto di compensazione del pari obbliga a non differenziare la tassa in funzione del prezzo all'importazione. Per questo motivo l'importo è stato fissato forfettariamente ed è stato calcolato in modo da colmare la differenza tra il basso prezzo del mercato mondiale nei principali paesi fornitori e il prezzo minimo. Le successive variazioni dei prezzi del mercato mondiale sono state prese in considerazione di volta in volta con nuove fissazioni dell'aliquota. La Commissione sottolinea inoltre che questo importo forfettario era del pari conforme alla realtà del mercato. Infine, questo sistema è conforme al principio della propor-

zionalità, è meno radicale di una sospensione delle importazioni ed è implicitamente stato approvato dalla Corte nella causa Wünsche.

47. Il governo ellenico è dello stesso parere. La fissazione di un importo forfettario rientra nelle competenze della Commissione, è necessario per perseguire gli obiettivi dell'imposizione della tassa di compensazione e, infine, è efficace.

Sulla quinta questione

48. L'attrice nella causa principale ritiene che l'importo del prezzo minimo, fissato dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 2742/82, non era sufficientemente motivato, in ispregio dell'art. 190 del trattato. Poiché le misure di salvaguardia sono provvedimenti urgenti e rappresentano un notevole intervento nell'organizzazione e nell'attività di un'impresa, la prescrizione di una motivazione che consenta di valutare le loro condizioni, il loro apprezzamento e la loro portata dovrebbe essere tassativa. Per garantire una tutela giuridica sufficiente, sarebbe stato ancor più necessario motivare le considerazioni fondamentali, poiché il prezzo minimo è un fattore importante di intervento nel funzionamento del mercato e, nel contempo, la base della tassa di compensazione.

49. Inoltre, i prezzi minimi non sono stati fissati secondo criteri oggettivi, secondo l'attrice nella causa principale, il che costituisce sviamento di potere. In questo contesto, l'attrice ribadisce che il loro livello era troppo alto, che non si è tenuto conto degli aiuti al momento del loro calcolo.

50. In conclusione, l'art. 2 del regolamento n. 2742/82 è nullo per inosservanza dell'obbligo di motivazione e per sviamento di potere.

51. La Commissione espone anzitutto gli elementi dei quali ha tenuto conto per fissare il prezzo minimo: il suo importo è pari alla differenza tra il prezzo minimo interno maggiorato delle spese di trasformazione per circa il 25% e l'aiuto alla produzione. Anche questo rientra nei limiti del potere discrezionale di cui dispone la Commissione.

C. Kakouris
giudice relatore