CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE MARCO DARMON

presentate il 16 giugno 1987 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I — Delimitazione e oggetto della controversia

1. L'esito del presente ricorso di annullamento è legato, nell'economia generale dell'« atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei trattati » (in prosieguo: « l'atto di adesione ») [1], all'interpretazione delle norme con cui quest'ultimo ha istituito, per taluni prodotti agricoli, un « meccanismo complementare applicabile agli scambi » (in prosieguo: « MCS »). La valutazione da dare al congegno che attua tale meccanismo, quale risulta dai vari regolamenti, dipende, invero, dalle caratteristiche specifiche dell'atto di adesione, strumento che si propone di creare, durante un periodo transitorio, le condizioni favorevoli dell'integrazione dei nuovi Stati membri nella compagine comunitaria alla quale essi aderiscono, se del caso in base a regole che derogano al diritto comune che vige nella Comunità stessa.

2. Delimitiamo ora l'oggetto del ricorso. Come risulta dagli atti, il Regno di Spagna non contesta né il MCS in quanto tale, né la necessità per le istituzioni di adottare dei provvedimenti di applicazione. È la legittimità delle modalità prescelte per tale scopo ad essere messa in dubbio, e in particolare l'assoggettamento delle esportazioni spagnole nella Comunità nella sua composizione precedente all'adesione (in prosieguo: « la Comunità a dieci ») ad un sistema di titoli e di cauzioni. L'atto principalmente contestato è il regolamento del Consiglio 25 febbraio 1986, n. 569/86 [2], « che stabilisce le norme generali di applicazione del meccanismo complementare applicabile agli scambi ».

3. In sostanza il governo spagnolo sostiene che il sistema di vigilanza sugli scambi istituito non può essere interpretato come un semplice provvedimento di esecuzione delle disposizioni dell'atto di adesione relative al MCS, dal momento che esso aggiunge a tale meccanismo ulteriori ostacoli agli scambi dei prodotti che vi sono assoggettati. Più precisamente, lo Stato ricorrente asserisce che il Consiglio ha

— istituito un sistema nei cui confronti il Regno di Spagna aveva espressamente manifestato il proprio disaccordo nel corso dei negoziati, contrariamente a quanto risulta dal secondo punto della motivazione del regolamento n. 569/86,

— provocato ostacoli agli scambi, in contrasto con le norme dell'atto di adesione e del trattato CEE sulla libera circolazione delle merci, in guisa da mettere gli interessati in una situazione d'incertezza

* Traduzione dal francese.

1 — Pubblicato nella GU L 302 del 15. 11. 1985, pag. 23.

2 — GU L 55 del 1. 3. 1986, pag. 106.

in ordine alla conclusione delle loro operazioni e da aggravare per alcuni dei prodotti assoggettati al MCS il regime applicato prima dell'adesione,

— prescritto un sistema di vigilanza che non può essere considerato necessario in relazione allo scopo perseguito.

— infine, escluso il principio della preferenza comunitaria a danno dei prodotti spagnoli.

4. Quanto agli altri regolamenti della Commissione, oggetto del ricorso, va distinto il regolamento n. 574/86, che integra, precisandole, le norme generali stabilite dal regolamento di base [3], dagli altri regolamenti che applicano il regime generale di vigilanza a taluni prodotti assoggettati al MCS [4]. Detti regolamenti particolari sono contestati solo in quanto concretizzano il sistema istituito. La loro legittimità è legata dunque alla legittimità di quei due regolamenti. La soluzione della presente controversia va ricercata entro i limiti così delineati. A tal fine, occorre esaminare in primo luogo gli elementi costitutivi del MCS e del sistema di vigilanza contestato (punto II), prima di compiere una valutazione sui vari mezzi dedotti dal ricorrente (punto III).

II — Il MCS e il sistema di vigilanza

5. Per poter valutare la conformità al diritto comunitario del sistema di vigilanza contestato occorre collocare il MCS nel contesto delle disposizioni che disciplinano l'adesione della Spagna, analizzarne l'intera struttura e definirne l'oggetto.

6. L'art. 1, n. 2, del trattato di adesione stipulato tra i dieci Stati membri che allora componevano la Comunità europea, da un lato, e la Spagna e il Portogallo, dall'altro, rinvia all'atto di adesione ad esso allegato per la determinazione delle « condizioni di ammissione » e degli « adattamenti dei trattati » originari [5]. Infatti, se ai sensi dell'art. 2 di tale atto

« dal momento dell'adesione le disposizioni dei trattati originari e gli atti adottati dalle istituzioni delle Comunità prima dell'adesione vincolano i nuovi Stati membri »,

esso precisa che tali norme originarie e derivate

« si applicano in tali Stati alle *condizioni previste* da detti trattati *e dal presente atto*« [6].

Come è stato da voi sottolineato a proposito di un articolo analogo contenuto nell'atto di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna, da una tale disposizione

« risulta che l'integrazione dei nuovi Stati membri nella Comunità costituisce l'obiettivo fondamentale di tale atto ». [7]

3 — Regolamento 28 febbraio 1986, n. 574/86 (GU L 57, pag. 1).

4 — I regolamenti 28 febbraio 1986, n. 624/86 e n. 647/86, relativi, rispettivamente, agli scambi con la Spagna nei settori delle patate di primizia e dei prodotti del settore vitivinicolo (GU L 60, pagg. 1 e 50). I regolamenti n. 641/86 e n. 643/86 sono relativi, rispettivamente, ai prodotti trasformati a base di ortofrutticoli e ai prodotti del settore delle piante vive e della floricoltura importati in Portogallo (GU L 60, pagg. 34 e 39).

5 — Pubblicato nella GU L 302 del 15. 11. 1985, L 302, pag. 9. Un'analoga disposizione figura nella decisione del Consiglio CEE 11 giugno 1985 relativa all'adesione dei due nuovi Stati membri alla CECA (GU L 302, pag. 5).

6 — Il corsivo è mio.

7 — Sentenza in causa 231/78, Commissione/Regno Unito, Racc. 1979, pag. 1447, punto 11 della motivazione.

La disciplina giuridica dell'adesione è data dunque dalle norme del diritto comunitario, a cui sono assoggettati i dieci Stati membri, quali adottate dall'atto di adesione. In tal senso, l'art. 9 dello stesso atto ne sancisce la natura globalmente derogatoria in quanto:

« l'applicazione dei trattati originari e degli atti delle istituzioni è soggetta, a *titolo transitorio*, alle disposizioni *derogatorie* previste dal presente atto » [8].

L'atto di adesione del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna è ancora più esplicito, nel precisare che tali deroghe sono disposte « per facilitare l'adattamento dei nuovi Stati membri alle norme vigenti nella Comunità »[7]. Come si vedrà, il MCS rientra perfettamente in questa finalità.

7. Trama dell'integrazione dei nuovi Stati membri nella Comunità europea, l'atto di adesione mira dunque a regolare, specialmente nei settori più sensibili, delle fasi di transizione progressive nella prospettiva di un'integrazione definitiva. All'uopo, esso può contenere disposizioni che derogano alle norme del diritto comune comunitario, purché si tratti di provvedimenti provvisori giustificati dallo scopo da raggiungere. Non può sorprendere, al riguardo, che l'atto di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese verta, in larga misura, su misure transitorie da applicare al settore agricolo. Sono note le aspettative e le inquietudini suscitate dall'adesione in questo settore. Trattandosi di una politica comune così sviluppata e complessa, le deroghe transitorie costituiscono in questo caso una condizione essenziale per il successo dell'adesione.

8. Le misure transitorie riguardanti la Spagna sono disciplinate dal titolo III dell'atto di adesione, il cui capitolo 3 è consacrato esclusivamente all'agricoltura. Esso comprende tutti i prodotti agricoli, tranne quelli del settore della pesca [9]. Esso fissa, salvo eccezioni, un periodo di transizione di dieci anni [10]. Come le parti in causa, farò riferimento essenzialmente alle disposizioni che si applicano alla Spagna, dal momento che quelle relative al Portogallo sono, nelle loro linee essenziali, analoghe. Oltre alle regole peculiari a talune organizzazioni comuni dei mercati contemplate dagli artt. 92 e seguenti, detto capitolo 3 contiene disposizioni generali. Queste ultime contemplano un ravvicinamento graduale dei prezzi spagnoli e comunitari, mentre le differenze tra gli stessi, in via transitoria, vengono normalmente compensate da importi compensativi « adesione » [11], dall'abolizione dei dazi doganali [12] e dalla soppressione degli aiuti nazionali [13]. Il gruppo di norme più ricco di significato è tuttavia quello relativo al « *meccanismo complementare applicabile agli scambi* », istituito dal 1° marzo 1986 tra la Spagna e la Comunità a dieci, eccezion fatta per i prodotti ortofrutticoli, ai quali esso si applicherà solo dal 1° gennaio 1990 [14]. Preciso che tale meccanismo disciplina, a seconda dei prodotti che vi sono assoggettati,

7 — Sentenza in causa 231/78, Commissione/Regno Unito, Racc. 1979, pag. 1447, punto 11 della motivazione.

8 — Il corsivo è mio.

9 — Art. 67, n. 1, dell'atto di adesione.

10 — Art. 67, n. 3, dell'atto di adesione.

11 — Artt. 68 e seguenti dell'atto di adesione.

12 — Art. 75 dell'atto di adesione.

13 — Art. 80 dell'atto di adesione.

14 — Art. 81, n. 1, dell'atto di adesione.

gli scambi tra la Comunità a dieci e i due nuovi Stati membri da un lato [15], tra la Spagna e il Portogallo dall'altro [16].

9. Come si evince dalle disposizioni che ne definiscono il contenuto e il funzionamento, il MCS si presenta come un *congegno regolatore degli scambi* di taluni prodotti, tassativamente elencati dall'art. 81, n. 2, il cui carattere « sensibile », specialmente per gli operatori economici della Comunità a dieci — si pensi al vino ed agli ortofrutticoli — esigeva un particolare sistema di adattamento. Tale sistema si applica reciprocamente anche quando la « sensibilità » dei rispettivi mercati imponga una differenziazione dei prodotti interessati a seconda delle direzione degli scambi.

10. Il meccanismo istituito si fonda sulla fissazione di un massimale di importazione, assicurato dall'esame dell'andamento del volume degli scambi che consente, ove ricorrano i presupposti, di attivare una procedura di salvaguardia. In tale trittico, la chiave di volta del meccanismo è costituita dalla fissazione, fatta all'inizio di ogni campagna di commercializzazione del prodotto,

« di un massimale indicativo d'importazione sul mercato interessato » [17].

Tale *limite quantitativo,* elaborato in base a previsioni di produzione o di consumo nei mercati interessati, proiettate secondo un « calendario » di sviluppo, è soggetto ad una rivalutazione annuale, in conformità con le disposizioni dell'art. 83, n. 2. Per il suo carattere indicativo, il massimale d'importazione si presenta come il limite annuo prevedibile di quanto il mercato di destinazione è in grado di sopportare senza che vi si determini uno squilibrio. Il suo rispetto è assicurato dall'attivazione di una procedura di salvaguardia, qualora la Commissione constati che l'andamento degli scambi soddisfa le due condizioni cumulative di cui all'art. 85, n. 1, e appaia pertanto possibile una perturbazione. Essa può allora adottare provvedimenti immediati, a carattere conservativo, in seguito sostituiti da provvedimenti « definitivi ». Giusta l'art. 85, n. 3, quest'ultimi possono indurre la Commissione, a seconda del carattere significativo o meno della perturbazione, alla revisione del massimale indicativo, oppure alla limitazione o sospensione delle importazioni.

11. Le componenti del meccanismo così descritto rivelano il suo duplice scopo. Il più evidente è quello di *prevenire, dissuadendola,* ogni importazione massiccia e brutale tale da destabilizzare i mercati di prodotti agricoli sensibili. L'altro consiste nel *progressivo sviluppo degli scambi* onde integrare i mercati agricoli interessati. Entrambi concorrono, tramite la disciplina degli scambi introdotta dal MCS, alla realizzazione degli obiettivi stessi della politica agricola comune, quali discendono dall'art. 39 del trattato CEE, in particolare quelli diretti ad « assicurare (...) un tenore di vita equo alla popolazione agricola » ed a « stabilizzare i mercati ».

12. Il MCS si presenta, innanzitutto, come uno *strumento di protezione* dei prodotti « sensibili », il cui effetto di dissuasione ri-

15 — Artt. 81 e seguenti dell'atto di adesione per gli scambi con la Spagna, artt. 249 e seguenti; in connessione con l'allegato XXII dell'atto di adesione, per quelli con il Portogallo.

16 — Artt. 88 e 256 dell'atto di adesione e regolamento del Consiglio 20 dicembre 1985, n. 3792, « che definisce il regime applicabile agli scambi dei prodotti agricoli tra la Spagna e il Portogallo » (GU L 367, pag. 7).

17 — Art. 83, n. 1, 2° comma, in fine.

posa sulla determinazione di un limite alle importazioni sopportabile da parte del mercato di destinazione, sul controllo degli scambi e sulla minaccia della possibile attivazione di un sistema di salvaguardia, qualora il loro incremento non corrisponda alle possibilità reali di assorbimento dello stesso mercato. La Commissione gode, per l'applicazione del meccanismo di salvaguardia, di un notevole margine discrezionale. Essa infatti effettua « l'esame dell'evoluzione degli scambi intracomunitari », valutando quest'ultima in relazione alle due condizioni capaci insieme di attivare le misure di salvaguardia. Per quest'ultima, si deve rilevare che, in primo luogo, pur richiedendosi che l'incremento delle importazioni sia significativo, tale incremento può riferirsi sia alle importazioni « realizzate » sia a quelle « *prevedibili* » e, in secondo luogo, che è sufficiente per l'attivazione delle misure di salvaguardia che a parere della Commissione il *ritmo* di tale incremento « porti a raggiungere *o* a superare il massimale indicativo ». Una tale valutazione può essere effettuata « per la campagna di commercializzazione in corso o per una parte di questa » [18]. Difatti, oltre al massimale indicativo annuale e globale, possono essere fissati dei massimali intermedi, scaglionati nel corso della campagna di commercializzazione dei prodotti di cui è causa. [19]. Il margine di valutazione della Commissione riguarda anche i mezzi di protezione del mercato che essa ritiene minacciato, dato che l'atto di adesione non definisce la natura dei provvedimenti conservativi da adottare ed indica, a titolo di esempio, solo due tipi di provvedimenti definitivi. Come ha rilevato il ricorrente, la mancanza di perturbazioni significative può condurre semplicemente alla « revisione del massimale » [20], cioè, in concreto, al suo aumento, non appena la Commissione ritiene che il mercato sia in grado di assorbire l'incremento delle importazioni. L'esistenza di tali effetti può invece comportare,

« 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 ».

Queste ultime misure, definite « restrittive »,

« possono essere prese soltanto nella misura e per la durata strettamente necessarie per porre fine alla perturbazione » [21].

L'atto di adesione offre quindi alla Commissione scelte alternative, la cui effettuazione dipende dalla valutazione discrezionale che essa farà sull'esistenza o meno delle due condizioni necessarie per l'attivazione del sistema di salvaguardia istituito dall'art. 85. Ora, quest'ultimo si fonda interamente sull'« esame (svolto dalla Commissione) dell'evoluzione degli scambi intracomunitari » [22].

13. Non per questo si può, tuttavia, ridurre il MCS a semplice meccanismo di salvaguardia. A parte l'effetto dissuasivo ricercato con la sua introduzione, esso mira a creare le condizioni favorevoli tali da consentire ai prodotti interessati, una volta giunto a termine il periodo di transizione, di beneficiare

18 — Art. 85, n. 1.
19 — Art. 83, n. 2, ultima frase.
20 — Art. 85, n. 3, sub. a).
21 — Art. 85, n. 3, sub b).
22 — Art 85, n. 1, cit.

del regime comunitario di diritto comune. Esso assicura, in tal modo, una disciplina degli scambi in vista di una *progressiva integrazione* dei prodotti ad esso assoggettati. I massimali indicativi d'importazione devono essere rivalutati ogni anno in base a un determinato « tasso di progressione », di guisa 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*« [23].

Il carattere « indicativo » dei massimali ne riflette la relativa flessibilità: oltre a una rivalutazione annuale, essi possono essere anticipatamente rivisti verso l'alto e, se del caso, verso il basso, qualora si verifichi una perturbazione significativa.

14. Così, il massimale indicativo funge da limite di protezione del mercato ed indica il livello d'integrazione possibile dei prodotti importati. La Commissione, di conseguenza, nella gestione del MCS deve tener conto di questa duplice funzione. Alla confluenza degli interessi degli Stati aderenti, da un lato, con quelli della Comunità a dieci, dall'altro, tale meccanismo favorisce l'« assuefazione » reciproca dei rispettivi operatori alla concorrenza dei prodotti ad esso assoggettati. La vigilanza costante e precisa sugli scambi è quindi di primaria importanza per assicurare la piena efficacia del MCS In ordine a ciò, l'informazione deve rispondere a due requisiti: essere affidabile e permettere alla Commissione di intervenire in tempo utile. Alla luce di queste considerazioni va valutato il sistema attuato dai regolamenti impugnati.

15. Per quanto vincolante esso sia per gli operatori interessati, questo congegno di vigilanza sugli scambi è ispirato al duplice scopo, ricordato in precedenza, perseguito dal MCS Come le istituzioni convenute hanno giustamente messo in evidenza, la piena efficacia del MCS presuppone una conoscenza statistica dell'andamento degli scambi, che sia *il più possibile vicina alla realtà*, quindi attendibile, ma anche un'*informazione sollecita* sui flussi delle merci. La Commissione può, in tal modo, intervenire in *tempo utile* e *con piena cognizione di causa*. Il funzionamento del meccanismo, sia in periodo di normalità sia in situazione di crisi, si basa interamente sull'« esame dell'evoluzione degli scambi » svolto dalla Commissione entro i margini di valutazione discrezionale sopra descritti. A dire il vero, il sistema del MCS postula una vigilanza *permanente*, giacché i suoi provvedimenti di applicazione non possono essere ridotti, contrariamente a quanto sembra sostenere lo Stato ricorrente, alla definizione delle sole condizioni d'intervento della Commissione sotto forma di misure di salvaguardia. Tale vigilanza costante da sola può, nel contempo, prevenire le misure di salvaguardia grazie all'anticipazione che essa permette e, se del caso, assicurare l'attivazione ove ne ricorrano i presupposti. Peraltro, l'attivazione « automatica », come ha sottolineato il Consiglio, del dispositivo di salvaguardia,

23 — Art. 83, n. 2, il corsivo aggiunto.

non appena, secondo la Commissione, si siano avverate le due condizioni attinenti all'andamento degli scambi, impone altresì che la stessa Commissione disponga di dati statistici vicini alla realtà immediata. Del pari, al di là della gravità di talune misure definitive, la scelta da parte della Commissione tra la semplice revisione del massimale e le « misure restrittive » che portano al blocco delle importazioni presuppone, perché essa abbia un senso, che la Commissione possa farsi un'idea precisa del grado di perturbazione prevedibile. L'esame degli scambi, considerate le conseguenze che da esso può trarre la Commissione, dev'essere dunque tanto più « minuzioso » in quanto esso si risolve in una valutazione discrezionale sull'andamento delle importazioni e dei provvedimenti conservativi o definitivi che essa adotta di conseguenza.

16. Il sistema della gestione del MCS s'iscrive in questa logica. Subordinando l'immissione in consumo in uno Stato membro al rilascio di un titolo che può essere definito sino al quinto giorno feriale successivo alla domanda [24], il sistema istituito permette alla Commissione di contenere il ritmo degli scambi. Al riguardo, la costituzione di una cauzione è la necessaria integrazione dei titoli MCS. Esso offre alla Commissione una conoscenza precisa della situazione in ciascun mercato di destinazione, dal momento che i quantitativi per i quali i titoli stessi sono stati richiesti devono, di regola, essere esportati durante il periodo della loro validità. In questa fase dell'esame svolto su di esso, il sistema contestato non offre il fianco, a mio giudizio, a nessuna delle censure mosse dal ricorrente.

24 — Termine prescritto dall'art. 6, n. 2, del regolamento n. 574/86, adottato in conformità all'art. 4, n. 2, del regolamento di base.

III — Le censure del ricorrente

17. Nella sostanza, i mezzi dedotti per contestare la legittimità del regime di vigilanza si basano su una certa discrepanza tra detto regime e il MCS che esso pone in essere. Alla luce di quanto testé esposto, le censure rivolte contro il sistema dei titoli e delle cauzioni in realtà trovano risposta nelle stesse norme che disciplinano il MCS Per la valutazione della conformità del sistema di cui è causa all'atto di adesione risultano determinanti due serie di considerazioni.

18. Innanzitutto, la stessa natura del MCS, nel complesso derogatoria nei confronti del principio della libertà degli scambi intracomunitari, impone, come ha osservato il ricorrente, un'interpretazione restrittiva della deroga transitoria così istituita. Nella sentenza in causa 231/78, la Corte ha sottolineato che un atto di adesione, indipendentemente dalle sue disposizioni derogatorie, va interpretato

« tenuto conto dei fondamenti e del sistema della Comunità, quali sono stati fissati dal trattato ».

Riferendosi appunto all'eliminazione delle restrizioni quantitative considerate dagli artt. 30 e seguenti del trattato CEE, avete osservato che

« l'importanza di questo divieto ai fini della realizzazione della libertà degli scambi fra gli Stati membri osta a qualsiasi interpretazione estensiva delle riserve o deroghe contemplate in materia nell'atto di adesione » [25].

25 — Sentenza in causa 231/78, cit., punti 12 e 13 della motivazione.

Le stesse considerazioni devono informare l'interpretazione dell'atto di adesione riguardante la Spagna e il Portogallo, poiché il MCS costituisce uno strumento di regolazione e di controllo degli scambi, in deroga al principio sancito in materia dal combinato disposto dagli artt. 30 e 38, n. 2, del trattato CEE. Nella fattispecie quindi le censure fondate su tale principio devono condurre a verificare se il sistema di vigilanza stabilito dai regolamenti impugnati non si spinge *al di là* del meccanismo derogatorio contemplato dall'atto di adesione.

19. Va poi tenuto conto, trattandosi qui di delineare i provvedimenti atti a dare piena applicazione ad un dispositivo creato dall'atto di adesione, dell'ampiezza dei poteri di esecuzione attribuiti, in materia, alle istituzioni. A norma dell'art. 19, n. 1, 1° comma, dell'atto « salvo disposizioni contrarie in casi specifici, il Consiglio (...) adotta le disposizioni necessarie per l'applicazione » dell'insieme delle disposizioni in materia di agricoltura. Da una vostra giurisprudenza costante, risulta che

« si deve (...) riconoscere alle istituzioni comunitarie *un ampio potere discrezionale* in materia di politica agricola comune, tenuto conto delle responsabilità loro conferite dal trattato ». [26]

20. Tale è la prospettiva in cui devono essere esaminate, secondo me, le censure relative alla violazione dei principi della libera circolazione delle merci e di proporzionalità: verificare se i mezzi stabiliti nei regolamenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione sono in relazione obiettiva e necessaria con le finalità del MCS che essi intendono perseguire [27]. Tale modo di procedere significherà concentrare la parte essenziale della controversia sul problema della proporzionalità. Quanto ai mezzi relativi alla violazione del principio di preferenza comunitaria e della carenza di motivazione, essi vengono trattati per ultimi, alla luce delle risposte date alle precedenti censure.

a) *La violazione del principio della libera circolazione delle merci*

21. Il Regno di Spagna rivendica, quale Stato membro a tutti gli effetti, la piena applicazione del principio della libera circolazione delle merci. Al riguardo, esso formula tre censure fondate sulle restrizioni agli scambi, sulla violazione del principio di certezza del diritto e sulla clausola di standstill di cui agli artt. 31 e 32 del trattato CEE. Nessuna di esse mi sembra fondata.

22. Anche se l'art. 42 dell'atto di adesione sancisce l'applicazione, a partire dalla sua entrata in vigore, del principio dell'*abolizione delle restrizioni quantitative agli scambi* e delle *misure di effetto equivalente*, l'art. 67, n. 2, dello stesso, disposizione generale che introduce il capo relativo all'agricoltura, precisa che le norme di tale atto disciplinano i prodotti agricoli « salvo disposizioni con-

26 — Sentenza 11 marzo 1987 nella causa 27/85, Société Vandemortele, Racc. 1987, pag. 1129, punto 31 della motivazione, corsivo aggiunto.

27 — Si vedano il primo e il secondo considerando del regolamento n. 569/86 e il primo considerando del regolamento n. 574/86.

trarie del presente capo ». Del pari, l'art. 76, n. 1, dell'atto dispone che, per i prodotti soggetti ad un'organizzazione comune di mercato, tale regime si applica « fatte salve le disposizioni contrarie del presente capo ». La portata derogatoria di tali disposizioni e l'esame del MCS evidenziano che questo meccanismo possiede, nei confronti dei prodotti che vi sono assoggettati, il carattere di un ostacolo. Ma si tratta, come si è visto, solo di una deroga *relativa* e *transitoria*. Pertanto, è su riserva di tale transizione che i principi di diritto comunitario si impongono alle istituzioni ai fini della determinazione dei mezzi idonei ad assicurare la piena applicazione del MCS. Tali constatazioni sono sufficienti a far ritenere che l'introduzione di un sistema di vigilanza sulle importazioni e gli intralci agli scambi che necessariamente ne derivano non solo non risultano, *come tali*, contrari alle disposizioni specifiche dell'atto di adesione, ma sono addirittura resi necessari da queste ultime, dal momento che il sistema del MCS può funzionare solo sulla base di informazioni attendibili e aggiornate. In tal caso, il riferimento fatto dal Regno di Spagna alla vostra giurisprudenza costante che vieta il mantenimento, anche solo formale, di licenze a cui siano soggetti gli scambi, a fortiori se unito ad una cauzione, è fuori luogo. Difatti, non si è più in presenza di una disciplina *nazionale* contraria al patto comunitario, bensì di una disciplina *bilaterale* adottata in applicazione di un meccanismo comunitario che deroga allo stesso in via provvisoria.

23. Quanto alla trasgressione del principio di *certezza del diritto*, il MCS è per sua natura fonte di incertezza per gli operatori. I massimali di importazione vengono stabiliti solo a titolo « indicativo » dato che l'elenco dei prodotti ai quali essi si applicano può essere modificato alle condizioni dettate dall'art. 81, n. 3, dell'atto di adesione. Se ciò non bastasse, per attivare il dispositivo di salvaguardia, è sufficiente che sia accertato un incremento « significativo » delle importazioni. Quanto alla trasgressione del principio di certezza del diritto derivante più specificamente da talune delle modalità della disciplina di cui trattasi, si può osservare quanto segue. Se lo svincolo della cauzione, come ha sostenuto il Regno di Spagna, può dipendere dalla diligenza della controparte che è in possesso del titolo MCS, occorre altresì notare che « la prova dell'avvenuta immissione in consumo può essere fornita *anche* mediante la presentazione del documento doganale di immissione in consumo o della sua copia o fotocopia certificate conformi » dalle autorità nazionali [28].

Circa l'argomento secondo cui i diritti inerenti ai titoli MCS possono essere ritirati in ogni momento per uno o più Stati membri, va osservato che le disposizioni dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 569/86, integrate dall'art. 15 del regolamento n. 574/86, contemplano una limitazione della validità di tali titoli solo in caso di « applicazione regionale » dei provvedimenti di sospensione o di limitazione dei titoli. Tale facoltà non è altro che l'applicazione, attraverso l'azione dei titoli, dell'art. 85, n. 3, ultimo comma, dell'atto di adesione, a norma del quale dette misure restrittive « possono essere limitate alle importazioni a destinazione di talune sue regioni » (della Comunità a dieci) « a condizione che comprendano appropriate disposizioni che permettano di evitare deviazioni di traffico ». La certezza del diritto verrebbe del pari compromessa da due altre disposizioni. L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 569/86 consente di limitare il rilascio dei titoli a determinati prodotti o di scaglionarlo nel tempo. Lo scaglionamento trova la sua fonte nello stesso atto di ade-

28 — Art. 8, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 574/86. Corsivo aggiunto.

sione, a norma del quale « nell'ambito del massimale indicativo globale possono essere stabiliti massimali corrispondenti ai vari periodi della campagna di commercializzazione in questione » [29] . L'effetto dell'incertezza non può quindi attribuirsi al regolamento del Consiglio di per sé. Quanto alla limitazione, supposto che essa possa ingenerare dei diritti negli operatori circa i prodotti assoggettati al sistema di vigilanza, essa potrebbe risultare viziata da illegittimità solo nel caso in cui essa si realizzasse senza alcuna relazione con lo scopo perseguito nell'ambito della deroga summenzionata. Essa andrà pertanto valutata sotto il profilo della proporzionalità. Lo stesso è dicasi del periodo di attesa per il rilascio del titolo di cui all'art. 6, n. 2, del regolamento n. 574/86, anch'esso fatto valere dal ricorrente a questo riguardo.

24. Così come le precedenti, anche la censura relativa alla violazione della regola di « standstill » non può essere accolta. La constatazione per cui due su tre dei prodotti esportati dalla Spagna nella Comunità e assoggettati al MCS non erano sottoposti, prima dell'adesione, a restrizioni analoghe a quelle derivanti dalla normativa contestata non può, di per sé, infirmare in alcun modo la legittimità di quest'ultima. Ci si chiede infatti come, considerata l'*innovazione* intervenuta nei rapporti tra la Spagna e la Comunità a dieci, si possa paragonare il regime che si applicava prima dell'adesione agli scambi tra Spagna, all'epoca paese terzo, e la CEE con quello in vigore dal 1° marzo 1986 tra la Spagna, divenuta Stato membro, e la Comunità a dieci, soprattutto dal momento in cui l'atto di adesione, nell'interesse reciproco degli Stati contraenti, ha introdotto una disciplina nuova, specifica e provvisoria, di deroga alla libertà immediata degli scambi di taluni prodotti agricoli.

25. Il ricorrente ha asserito inoltre che, in caso di errore commesso dall'' esportatore nella sua domanda di titolo, quest'ultimo resta irrevocabile. Per completezza, e benché tale punto non sia stato discusso, mi limiterò a far rilevare che l'art. 12 del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183/80, che stabilisce le modalità comuni di applicazione del regime dei titoli d'importazione, di esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli, [30] al quale fa espresso rinvio l'art. 3, n. 1, del regolamento n. 574/86, contempla il caso della « revoca di una domanda di titolo » e ne definisce le condizioni.

26. Riepilogando, nessuna delle censure prese sopra in esame sembra di per sé in grado di infirmare la conformità della disciplina contestata alle norme comunitarie, quali provvisoriamente adottate dall'atto di adesione. Resta da chiarire — ed è la questione fondamentale — se le modalità da essa prescritte rechino o meno pregiudizio al principio di proporzionalità, tenuto conto dello scopo perseguito.

29 — Art. 83, n. 2, ultima frase.

30 — GU L 338, pag. 1.

b) *Violazione del principio di proporzionalità*

27. Riguardo al principio di proporzionalità, voi avete costantemente affermato che

« al fine di stabilire se una norma di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve accertare se i *mezzi* da essa contemplati siano *idonei a conseguire lo scopo perseguito* e non *eccedano quanto è necessario* per raggiungere detto scopo » [31].

Alla luce di tale esigenza occorrerà stabilire se gli elementi costitutivi del sistema istituito dai regolamenti contestati siano adeguati e necessari [32], ossia se, da un lato, i mezzi impugnati « siano confacenti all'importanza » degli obiettivi perseguiti e, dall'altro, « se siano necessari per raggiungerlo » [33].

28. Il Regno di Spagna sostiene che un sistema di vigilanza sugli scambi basato sul rilascio di certificati accompagnato dal deposito di una cauzione costituisce per gli operatori interessati un onere sproporzionato. Esso sarebbe peraltro inutile in mancanza di un nesso con il livello delle importazioni e con il rischio reale di perturbazioni, dal momento che la Commissione può disporre di strumenti di informazione meno gravosi e soprattutto meno aleatori, e visto che il sistema contestato non permette di conoscere né le importazioni effettive, né il momento in cui esse vengono effettuate.

29. Contrariamente all'opinione del ricorrente, ritengo che il sistema introdotto dalla normativa contestata, lungi dall'essere un'inutile appendice del sistema di protezione che discende dal MCS, vi si integri logicamente e ne garantisca la piena efficacia. La *sensibilità* dei prodotti agricoli interessati, che non viene contestata, e la *severità* di talune misure di salvaguardia configurabili impongono la fissazione di un sistema per l'esame dell'andamento degli scambi *affidabile* e che intervenga *a monte* dell'esportazione. Va qui ricordato che tale duplice imperativo discende dalle stesse disposizioni dell'art. 85 dell'atto di adesione. Solo l'esattezza dell'informazione è, infatti, in grado di permettere alla Commissione di valutare:

— se l'incremento delle importazioni sia significativo,

— se il suo ritmo porti a raggiungere o superare il massimale indicativo,

— se la perturbazione in tal modo individuata sia o no significativa,

— se sia necessario, di conseguenza, procedere ad una semplice revisione del massimale o a misure restrittive.

Solo il carattere *previsionale* dell'informazione è tale da consentire alla Commissione di intervenire sulla base delle importazioni future ancor prima che il massimale venga raggiunto, quindi in tempo utile per prevenire le conseguenze irreversibili che importazioni massicce provocherebbero sull'equilibrio di un mercato di prodotti sensibili. Nella sua essenza, il sistema di vigilanza contestato mi sembra pienamente rispondente a tali esigenze.

30. Nell'assoggettare l'immissione in consumo sul mercato di destinazione al preven-

31 — Sentenza in causa 27/85, cit., punto 31 della motivazione, corsivo aggiunto; si veda anche causa 56/86, Société pour l'exportation des sucres, sentenza 18 marzo 1987, punto 28 della motivazione.

32 — Sentenza in causa 122/78, Buitoni, Racc. 1979, pag. 677, punto 16 della motivazione.

33 — Sentenza in causa 66/82, Fromançais, Racc. 1983, pag. 395, punto 8 della motivazione.

tivo rilascio di titoli, il regolamento di base permette alla Commissione di essere informata delle importazioni prevedibili. La probabilità che esse si realizzino è, da parte sua, assicurata dall'obbligo della cauzione, il cui svincolo è subordinato alla prova dell'immissione in consumo dei prodotti [34]. La Commissione è in tal modo in grado di seguire nel modo più ravvicinato possibile l'andamento degli scambi, l'esame del quale condiziona l'attivazione del dispositivo di salvaguardia. Benché i dati comunicati dalla Spagna due volte la settimana [35] vertano sui quantitativi per i quali è stata fatta richiesta di titoli, essi sono tuttavia attendibili a causa della cauzione. Il rischio posto in rilievo dal ricorrente come conseguenza della possibile sfasatura tra le domande di titolo e i quantitativi effettivamente importati, oltre ad essere in tal modo ridotto, risulta del resto dall'atto di adesione che offre alla Commissione la probabilità di intervenire ancor prima che le importazioni vengano effettuate e che il massimale venga raggiunto. Ciò la autorizza, pertanto, a motivare la propria valutazione dell'andamento degli scambi indipendentemente dal momento dell'importazione. L'esistenza stessa di un periodo di attesa di cinque giorni feriali, generalmente valido per il rilascio dei titoli, viene a rafforzare ulteriormente questa facoltà di anticipazione. Dette formalità amministrative e finanziarie sono tanto più necessarie in quanto solo esse sono in grado di prevenire o di ridurre allo stretto necessario i provvedimenti, ben più gravosi, consistenti nel limitare, sospendere o regionalizzare le importazioni, ossia, se del caso, nel chiudere le frontiere. Per giunta, come ha precisato il Consiglio, la normativa contestata non è intangibile essendo suscettibile di adattamenti, in base all'« esperienza acquisita », specie nella prospettiva della sua estensione agli ortofrutticoli dal 1990 [36].

34 — Art. 8, n. 2, del regolamento n. 574/86.

35 — Art. 6, n. 2, 2° comma, del regolamento n. 574/86.

36 — Artt. 8 e 9, n. 2, del regolamento n. 569/86.

31. A sostegno di tale analisi, così come le istituzioni, si può rinviare alla vostra sentenza nella causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft. In essa voi avete dichiarato, riferendovi al regolamento n. 120/67 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, che il sistema delle cauzioni, integrando il rilascio di titoli all'esportazione o all'importazione, deve assicurare alla Comunità e agli Stati membri

« l'esatta conoscenza dei negozi progettati (...) indispensabile se si vuole che le autorità competenti possano valersi in modo adeguato degli strumenti d'intervento (...), quali (...) l'applicazione di provvedimenti di salvaguardia » [37].

Da ciò voi deducete che

« è (...) necessario che le autorità competenti dispongano non solo di dati statistici sulla situazione di mercato, ma anche di previsioni esatte sulle importazioni ed esportazioni future »

e che, riguardo all'obbligo imposto alle autorità nazionali di rilasciare i titoli, non solo

37 — Sentenza in causa 11/70, Racc. 1970, pag. 1125, punti 6 e 7 della motivazione.

« le previsioni non avrebbero alcun senso se le licenze non implicassero per il loro titolare l'*impegno* ad agire in conformità »,

ma, per di più, che

« a sua volta, questo impegno sarebbe *inefficace* se la sua osservanza non fosse garantita con mezzi appropriati ».

Sotto questo profilo, sottolineando

« il duplice vantaggio d'essere semplice ed efficace« ,

del sistema delle cauzioni, voi mettete in rilievo che

« la semplice dichiarazione delle esportazioni effettuate e delle licenze non utilizzate non potrebbe fornire alle autorità competenti, dato il suo carattere retrospettivo e l'assenza di qualsiasi garanzia di effettiva realizzazione, dei dati sicuri circa l'andamento dei movimenti di merci » [38].

Da ciò avete concluso che, tenuto conto dello scopo perseguito, cioè di — « permettere che le autorità competenti siano in grado di intervenire nel modo più efficace sul mercato dei cereali » —, un siffatto sistema

« costituisce un mezzo necessario e opportuno » [39].

38 — Sentenza in causa 11/70, cit., punti 8 e 10 della motivazione.

39 — Sentenza in causa 11/70, cit., punto 12 della motivazione; si veda anche causa 117/83, Könecke, Racc. 1984, pag. 3291, punto 16 della motivazione.

Tale pronunzia si inserisce in un contesto diverso da quello del caso di specie. Tuttavia, mi sembra che la vostra analisi e le vostre deduzioni siano del tutto trasponibili alla valutazione da svolgere sul sistema di vigilanza di cui è causa. Oltre alla somiglianza tra i mezzi principali messi in opera, anche lo scopo perseguito attraverso la loro istituzione è, in sostanza, analogo: dare piena efficacia ad un dispositivo di salvaguardia attraverso una conoscenza il più possibile ravvicinata alla realtà degli scambi.

32. Gli argomenti addotti contro tale conclusione non risultano convincenti. Al riguardo, non può essere accolto quello fondato sul carattere più adeguato e meno gravoso della comunicazione delle dichiarazioni doganali da parte delle autorità nazionali. Come voi avete rilevato nella vostra sentenza nella causa 11/70, i dati statistici doganali perverrebbero alla Commissione a posteriori, quindi a volte troppo tardi per intervenire efficacemente.

33. Dev'essere del pari respinto l'argomento secondo cui il sistema di vigilanza criticato sarebbe più restrittivo di quello da applicare ai prodotti importati dai paesi terzi, a norma dell'art. 115 del trattato CEE. Difatti, la valutazione dell'adeguatezza o meno del sistema di controllo contestato va ricollocata nell'ambito che gli è proprio, quello dell'attuazione di un meccanismo « sui generis » stabilito da un atto di adesione. La specificità del MCS, il quale mira all'integrazione dei mercati di prodotti agricoli sensibili mediante la fissazione di massimali di importazione progressivi prevedendo, attraverso un dispositivo di salvaguardia gestito dalla Commissione, i « contraccolpi » in grado di destabilizzarli, rende inefficace qualsiasi analogia ricavata da un raffronto con i re-

gimi di controllo degli scambi che si applicano eccezionalmente ai prodotti importati dai paesi terzi messi in libera pratica nella Comunità. La medesima riflessione può essere estesa ai sistemi di vigilanza esistenti per i prodotti agricoli. Comunque sia, come si è visto, il normale funzionamento del sistema dei titoli MCS accompagnati da una cauzione è appunto diretto ad evitare l'adozione di provvedimenti di salvaguardia restrittivi. Le sue modalità vincolanti sono strettamente necessarie allo scopo da essi perseguito — di seguire più da vicino l'esame dell'andamento degli scambi — dalla cui efficacia dipende il carattere dissuasivo del MCS Si tratta certamente di un male minore considerate le conseguenze che deriverebbero dall'applicazione di provvedimenti restrittivi adottati ex post.

34. Resta il fatto che se il sistema dei titoli e delle cauzioni sembra essere adeguato e necessario, occorre ancora verificare se talune delle sue modalità posseggano gli stessi requisiti. L'obbligo di rivolgersi alle autorità spagnole per il rilascio dei titoli, oltre ad evitare agli esportatori di doverlo richiedere nei diversi Stati di destinazione dei prodotti, assicura l'accentramento delle informazioni, agevolando con ciò stesso la loro elaborazione e comunicazione alla Commissione. Il periodo di attesa interposto tra la domanda e il rilascio del titolo può trovare giustificazione, come si è già rilevato, con l'esigenza di permettere alla Commissione di intervenire in tempo utile a seconda dei quantitativi *risultanti dalle domande*, già accompagnate dalla *cauzione*. Contro tale formalità non si potrebbe far valere né la deperibilità dei prodotti di cui è causa, né le rapide fluttuazioni del mercato di alcuni di essi. Data la rilevanza dello scopo perseguito, gli operatori devono conformarsi alle modalità amministrative che contribuiscono a dare piena efficacia allo scopo stesso, ed effettuare quindi le loro importazioni tenendo conto di tale vincolo necessario. Del resto, si può constatare che la Commissione ha stabilito un rilascio del titolo a tempo indeterminato per le patate [40], mentre il problema non si poneva ancora per gli ortofrutticoli, per i quali il MCS varrà solo dal 1990. Quanto alla facoltà di limitare il rilascio dei titoli a taluni prodotti, essa non sembra essere affatto restrittiva. Come ha precisato il Consiglio all'udienza, tale facoltà limita la portata del sistema di vigilanza escludendo taluni prodotti dalla sua sfera di applicazione. Infatti, gli esempi forniti dal Consiglio — vinello e aceto — sono significativi: i prodotti il cui commercio non è tale da creare perturbazioni devono potersi sottrarre al sistema di vigilanza. Il che conferma appunto che la normativa di cui è causa si limita a prescrivere l'applicazione del congegno istituito solo in caso di necessità. Quanto allo scaglionamento del rilascio dei titoli, esso permette, in caso di bisogno, un'opportuna ripartizione dei flussi, un controllo più puntuale degli scambi e una prevenzione delle importazioni massicce. Infine, la norma secondo cui la trasmissibilità dei diritti spettanti al titolare di un titolo è limitata ad un solo cessionario [41], sembra ispirata dalla preoccupazione di evitare una dispersione dei titoli rilasciati e di assicurare, con una certa elasticità, un'informazione fedele alla realtà delle operazioni effettuate, condizione a sua volta dell'affidabilità delle previsioni.

40 — Regolamento n. 624/86, cit., art. 2, n. 3.

41 — Art. 2, n. 2, del regolamento n. 574/86.

35. In definitiva, soppesando gli inconvenienti creati dalle formalità burocratiche e dai costi finanziari, del resto recuperabili, che il sistema MCS comporta e i vantaggi che esso garantisce, questi ultimi hanno la prevalenza. Per gli operatori, il sistema istituito costituisce un male necessario. Per di più, esso fornisce la fluidità degli scambi, alle condizioni restrittive ma transitorie stabilite dal MCS Infatti, grazie all'efficacia del dispositivo di salvaguardia che esso assicura, il MCS offre agli operatori, in cambio dei vincoli loro imposti da esso, una regolare progressione delle loro esportazioni entro i limiti dei massimali indicativi rivalutati, riservando l'eventuale adozione di provvedimenti molto più restrittivi sugli scambi ad una situazione eccezionale, valutata dalla Commissione sulla base di dati statistici attendibili e tempestivamente disponibili. Il suo rigore è, quindi, un fattore determinante per la realizzazione della libera circolazione che dovrà pienamente realizzarsi una volta scaduto il periodo transitorio. Necessarie per assicurare piena efficacia al MCS, le condizioni dettate dalla normativa comunitaria contestata appaiono quindi nel contempo giustificate dalla duplice preoccupazione di proteggere sia l'interesse degli operatori della Comunità a dieci a fronte di importazioni destabilizzanti sia quello degli operatori interessati dei due Stati aderenti a vendere prodotti particolarmente sensibili progressivamente integrati nel mercato comune agricolo.

c) *La violazione del principio di preferenza comunitaria*

36. Il ricorrente asserisce che il sistema contestato pone i suoi prodotti, nella migliore delle ipotesi, nella situazione riservata a quelli importati dagli Stati terzi, la qual cosa violerebbe il principio della preferenza comunitaria. Addirittura, per gli ortofrutticoli da un lato e per le patate dall'altro, sarebbe stato meno rigoroso il sistema vigente in precedenza quando non veniva imposta alcuna cauzione.

37. Questo argomento non può essere condiviso. Non si tratta qui di operare un raffronto tra i sistemi che si sono succeduti in Spagna, prima Stato terzo poi Stato membro, bensì di accertare se dall'adesione in poi i prodotti spagnoli si valgano o meno del principio di preferenza comunitaria rispetto ai prodotti dei paesi terzi. L'osservanza di tale principio è sancita dall'art. 85, n. 4, dell'atto di adesione, a norma del quale « l'applicazione del MCS non può in nessun caso avere l'effetto di trattare i prodotti (che vi sono assoggettati) in maniera *meno favorevole*« rispetto a quelli dei paesi terzi che beneficiano della clausola della nazione più favorita. In altri termini, viene imposta, quantomeno, un'equivalenza tra le discipline in vigore. A tale scopo, il regolamento di base, il cui terzo considerando richiama il principio di cui sopra, si propone di « seguire l'evoluzione delle importazioni in provenienza dai paesi terzi *allo stesso modo* » dell'andamento delle importazioni comunitarie [42]. L'art. 3, nonché l'art. 10 del regolamento n. 574/86 estendono ai prodotti in provenienza dai paesi terzi, immessi in libera pratica nella Comunità, il sistema dei titoli accompagnati dal deposito di una cauzione in vigore per i prodotti comunitari. Quanto alle misure di salvaguardia adottate nei confronti delle importazioni in provenienza dai paesi terzi, la dichiarazione comune relativa ad esse precisa che, allorché « il deterioramento del mercato della Comunità o di una delle sue regioni » sia dovuto ad esse, tali misure saranno adottate sol-

42 — Quarto considerando, regolamento n. 569/86, corsivo aggiunto.

tanto « 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 » [43]. Dal congegno predisposto dai regolamenti di cui è causa discende dunque che, conformemente al principio sancito dall'atto di adesione, le importazioni di prodotti spagnoli non sono *sfavorite* rispetto a quelle di prodotti in provenienza dai paesi terzi. Quanto alle patate di primizia, non è stato dimostrato come il sistema in vigore per i prodotti in provenienza dai paesi terzi, soggetti alle restrizioni quantitative e pertanto esulanti dall'obbligo di rilascio del titolo di importazione MCS, sarebbe più favorevole rispetto a quello cui sono assoggettate le patate spagnole.

38. Dette considerazioni inducono altresì a respingere le censure, specialmente quelle mosse contro le disposizioni dell'art. 6, n. 2, del regolamento della Commissione. Come quest'ultima ha chiaramente fatto rilevare, relativamente, da un lato, al termine per il rilascio del certificato, dall'altro, alla periodicità della comunicazione da parte degli Stati membri delle quantità oggetto delle domande di titoli, lungi dall'imporre ai prodotti comunitari assoggettati al MCS norme più severe di quelle da applicare ai prodotti importati dai paesi terzi, detto regolamento estende a questi ultimi disposizioni identiche, con l'art. 10, nn. 6 e 8. L'allineamento del sistema di vigilanza prescritto per i prodotti terzi a quello cui sono sottoposti i prodotti spagnoli assicura l'osservanza del principio di preferenza comunitaria. Non è necessario aggiungere che, più in generale, i prodotti spagnoli rientranti nel MCS, oltre a beneficiare della piena applicazione della libera circolazione dei prodotti agricoli una volta cessato il periodo transitorio, beneficiano già gradualmente dell'integrazione al mercato comune che l'adesione implica, in particolare attraverso la progressiva abolizione dei dazi doganali all'importazione.

d) *La carenza di motivazione*

39. Secondo il Regno di Spagna, il riferimento fatto dal secondo punto della motivazione del regolamento del Consiglio agli « orientamenti complementari concordati » nel corso dei negoziati dell'adesione e contenenti « indicazioni sulle modalità di funzionamento » del MCS, quali il rilascio di certificati e la costituzione di una cauzione, infirmerebbe la stessa legittimità del regolamento, poiché detti negoziati si erano conclusi su questo punto in una constatazione di disaccordo: pertanto, la motivazione del regolamento sarebbe carente.

40. È fuori dubbio che il richiamo a orientamenti « concordati » non corrisponda alla realtà. Secondo quanto risulta inequivocabilmente dai verbali di seduta redatti durante i negoziati, l'opposizione del Regno di Spagna alle suddette modalità ha impedito l'inserzione nell'atto di adesione di una dichiarazione comune. In definitiva, tali « orientamenti » figurano solo nel verbale della XXXII riunione della conferenza al livello dei supplenti, sotto forma di una semplice dichiarazione unilaterale della Comunità a dieci. Le istituzioni non hanno contestato tale tesi.

41. Un siffatto errore nel richiamo di cui trattasi non riveste, tuttavia, un carattere sostanziale tale da infirmare la legittimità del regolamento del Consiglio. È noto che il sistema di vigilanza istituito da questo regola-

43 — GU L 302, cit., pag. 481, cfr. anche quinto considerando del regolamento n. 569/86.

mento inerisce alla logica stessa del MCS, al quale esso conferisce piena efficacia. Spetta al Consiglio, giusta quanto disposto dall'art. 89, n. 1, il compito di emanare « le disposizioni necessarie » per l'applicazione delle sue disposizioni. Competente per l'istituzione del sistema di vigilanza, il Consiglio, come si è già dimostrato, ne ha chiarito a sufficienza l'introduzione richiamandosi alle esigenze proprie dello stesso MCS: controllare l'andamento degli scambi e applicare le misure di salvaguardia [44]. Tali considerazioni costituiscono una motivazione sufficiente. Infatti, relativamente ad un atto di applicazione generale quanto un regolamento, secondo una vostra giurisprudenza costante è sufficiente, affinché il requisito della motivazione prescritto dall'art. 190 del trattato CEE sia soddisfatto, che l'atto di cui trattasi evidenzi nella loro essenza gli scopi perseguiti dall'istituzione e che gli elementi di diritto o di fatto che ne costituiscono oggetto « siano in armonia con il contesto normativo di cui fanno parte » [45].

IV — Conclusione

42. L'esame delle varie censure mosse dallo Stato ricorrente mi induce, pertanto a concludere:

— per il rigetto del ricorso di annullamento proposto dal Regno di Spagna avverso i regolamenti n. 569/86 del Consiglio e nn. 574/86, 624/86, 641/86, 643/86, 647/86 della Commissione,

— per la condanna del ricorrente alle spese.

44 — Primo punto della motivazione del regolamento.

45 — Sentenza 22 gennaio 1986 nella causa 250/84, Eridania, Racc. 1986, pagg. 117 e seguenti, punto 38 della motivazione.