tenerli in vigore per un periodo indefinito.

4. Né l'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, né l'art. 41 dell'Accordo d'associazione con la Grecia stabiliscono un ordine di precedenza fra i provvedimenti protettivi ivi contemplati. È conforme allo scopo perseguito con tali provvedimenti il fatto che l'autorità possa scegliere, a seconda delle circostanze, quello che le sembri più opportuno.

Nel procedimento 40-72,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

I. SCHROEDER KG, Amburgo,

e

REPUBBLICA FEDERALE DI GERMANIA, rappresentata dall'Ufficio federale per l'alimentazione e le foreste, Francoforte sul Meno,

domanda vertente sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1971, n. 1643, «che instaura un sistema di prezzi minimi applicabili all'importazione di concentrati di pomodoro provenienti dalla Grecia» (GU n. L 171, del 30. 7. 1971, pag. 2), e, in subordine, sull'interpretazione dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, «che definisce le condizioni d'applicazione delle misure di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli» (GU n. L 151, del 7. 7. 1971, pag. 6),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente, R. Monaco, presidente di Sezione, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars (relatore), H. Kutscher, giudici;

avvocato generale: K. Roemer,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Gli antefatti e le varie fasi del procedimento si possono riassumere come segue:

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli veniva istituita con regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 865 (GU n. L 153 dell'1. 7. 1968, pag. 8).

Data la mancanza di coordinamento e di uniformità dei regimi d'importazione applicati da ciascuno degli Stati membri nei confronti dei paesi terzi, il Consiglio veniva indotto ad emanare il regolamento 2 luglio 1971, n. 1427 (GU n. L 151, del 7. 7. 1971, pag. 5), il cui scopo è quello di consentire alla Comunità di «far fronte alle situazioni di grave perturbazione alle quali il mercato dei prodotti in causa potrebbe essere esposto a causa d'importazioni effettuate in condizioni tali, in special modo in materia di prezzi, da compromettere gli obiettivi fissati dall' art. 39 del trattato».

Le modalità d'attuazione del regolamento n. 1427/71 venivano fissate dal Consiglio in un secondo regolamento di pari data, il regolamento n. 1428/71 (GU n. L 151, del 7. 7. 1971, pag. 6).

I provvedimenti protettivi che possono essere adottati dalla Commissione sono elencati nell'art. 2, n. 1, di quest'ultimo regolamento:

«a) la sospensione totale o parziale delle importazioni o delle esportazioni;

b) un sistema di prezzi minimi al disotto dei quali le importazioni possono essere sottoposte alla clausola che tali importazioni avvengano ad un prezzo superiore al prezzo minimo fissato per il prodotto in questione».

In forza del regolamento n. 1427/71 e tenuto conto dei criteri fissati nel regolamento n. 1428/71, la Commissione ha emanato due provvedimenti di salvaguardia che subordinano l'importazione di concentrato di pomodoro al rilascio di una licenza. Il primo, costituito dal regolamento n. 1558/71 (GU n. L 164, del 22. 7. 1971, pag. 14) si applica ai paesi terzi, eccettuata la Grecia, e consiste in un sistema di restrizioni quantitative; il secondo è il regolamento n. 1643/71, che si applica alla Grecia e contempla un sistema di prezzi minimi.

A norma dell'art. 2 di quest'ultimo regolamento, il rilascio delle licenze d'importazione è subordinato all'impegno scritto dell'importatore di garantire:

«aa) ....

bb) che tale importazione fa seguito ad un contratto per la vendita e la consegna franco frontiera della Comunità, o in una località situata fuori di quest'ultima, ad un prezzo superiore a quello che figura nell' allegato del presente regolamento per la qualità in causa, e

cc) che tale prezzo sarà effettivamente pagato».

Il 10 settembre 1971, la ditta Schroeder, attrice nella causa principale, chiedeva all'Ufficio federale per l'alimentazione e le foreste, convenuto, una licenza per l'importazione dalla Grecia di concentrato di pomodoro in scatola (voce doganale n. 20.02).

La domanda veniva respinta con atto del 15 settembre 1971, giacché l'interessata rifiutava di adempiere quanto prescritto dall'art. 2 del regolamento CEE 1643/71. Essendo stata respinta anche l'opposizione, la ditta intentava un'azione d'annullamento dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno.

Essa sostiene che l'art. 2 del regolamento n. 1643/71 è nullo e in contrasto col proprio fondamento giuridico — l'art. 39, n. 1, lettera c), del trattato CEE e l'art. 1, n. 1, prima frase, del regolamento n. 1427/71 — giacché il sistema di prezzi minimi da esso istituito, a causa delle molteplici possibilità di evasione, non è idoneo allo scopo perseguito, che è la stabilizzazione dei mercati. Vi sarebbe inoltre un ordine di precedenza fra il ricorso ai contingenti e il ricorso ai prezzi minimi e, per di più, non vi sarebbe stato alcun bisogno di misure protettive giacché non esistevano, né in potenza né in atto, gravi perturbazioni del mercato. Il prezzo minimo stabilito sarebbe stato poi troppo elevato ed avrebbe quindi effetto proibitivo.

Il tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno, nutrendo dubbi circa la validità del regolamento n. 1643/71, ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1. a) Se l'art. 2 di detto regolamento sia in contrasto con l'art. 40 n. 3, in relazione all'art. 39, n. 1, c), del trattato CEE.
   b) Se lo stesso art. 2 sia inoltre in contrasto col proprio fondamento giuridico, in particolare coll'art. 1, n. 1, prima parte, del regolamento CEE del Consiglio 2. 7. 1971, n. 1427 (GU n. L 151, pag. 5).
2. In subordine: Se lo stesso art. 2 sia in contrasto con principi fondamentali di diritto costituzionale, in particolare quello della proporzionalità e quello dell'affidamento.
3. In subordine: Se detto art. 2 sia illegittimo in quanto i prezzi minimi indicati nell'allegato sono superiori ai prezzi degli Stati membri e quindi hanno effetto proibitivo.
4. In subordine: Se l'art. 2, n. 1, del regolamento CEE del Consiglio 2. 7. 1971, n. 1428 (GU n. L 151, pag. 6), come pure l'art. 41 dell'Accordo di associazione tra la CEE e la Grecia in data 9. 7. 1961, vadano intesi nel senso che fra i provvedimenti ivi contemplati esiste un ordine di precedenza.

L'ordinanza di rinvio 19 giugno 1972 è pervenuta in cancelleria il 4 luglio 1972.

L'attrice nella causa principale, la Commissione e il Consiglio hanno depositato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia allegato al trattato CEE.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

Nell'udienza del 22 novembre 1972, l'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. Modest, la Commissione, rappresentata dal sig. Gilsdorf, e il Consiglio, rappresentato dal sig. Schloh, hanno svolto osservazioni orali. L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 10 gennaio 1973.

II — Osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto

Le osservazioni presentate in forza dell'art. 20 dello statuto si possono riassumere come segue:

Richiamando tutti i regolamenti comunitari relativi all'importazione di concentrato di pomodoro, la ditta Schroeder, *attrice nella causa principale,* osserva che la Commissione ha subordinato l'importazione di questo prodotto da paesi terzi al rilascio di una licenza da parte dello Stato membro importatore, nonché a determinati contingenti (regolamenti n. 1558/71 e 1785/71 della Commissione; GU n. L 164, del 22. 7. 1971, pag. 14 e GU n. L 184, del 14. 8. 1971, pag. 55).

Le importazioni dalla Spagna, dal Portogallo, dal Marocco e, rispettivamente, dalla Grecia sono state sottoposte ad una disciplina diversa. Per i primi tre paesi, la Commissione ha esonerato gli importatori (mediante il regolamento CEE 6 agosto 1971, n. 1738; GU n. L 178 del 7. 8. 1971 pag. 14) dall'obbligo di presentare la licenza d'importazione, e non ha imposto restrizioni quantitative. La Commissione giustifica questi provvedimenti col fatto che i governi dei suddetti paesi si erano dichiarati disposti a garan-

tire che, all'importazione nella Comunità dei prodotti provenienti dal loro territorio, il prezzo praticato non sarebbe stato inferiore ad un livello minimo, mentre si sarebbe evitata qualsiasi deviazione di traffico. La disciplina da applicare alla Grecia differisce sia da quella stabilita nei confronti dei tre paesi sopra citati, sia da quella vigente nei confronti degli altri paesi terzi.

L'attrice nella causa principale critica il fatto che i regolamenti della Commissione non contengano alcuna norma transitoria che consenta agl'importatori di eseguire i contratti conclusi prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti di salvaguardia.

La Repubblica federale di Germania — osserva la ditta Schroeder — si era opposta ai provvedimenti protettivi adottati su iniziativa della Repubblica italiana sostenendo che non esistevano dati certi relativi ai costi di produzione — per il concentrato di pomodoro — dell' industria italiana, come pure che le difficoltà di questa non erano dovute alle importazioni da paesi terzi, effettuate a prezzi inferiori ai costi di produzione, ma erano invece di origine strutturale. Richiamando gli artt. 12-19 e 41 dell'Accordo d'associazione fra la CEE e la Grecia, l'attrice osserva che, secondo quest' ultimo articolo, possono essere adottati provvedimenti protettivi solo qualora l'abolizione dei dazi doganali possa mettere in pericolo gli obiettivi dell'art. 39 del trattato. In tal caso, può essere applicato un sistema di prezzi minimi, al di sotto dei quali le importazioni possono essere temporaneamente sospese o limitate *ovvero* subordinate alla condizione ch'esse avvengano a prezzi superiori al minimo stabilito.

Quanto agli elementi di fatto, la ditta Schroeder svolge le seguenti osservazioni che riguardano in particolare la relazione 7 marzo 1972 presentata dalla Commissione al Consiglio sull'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia alle importazioni di concentrati di pomodoro.

Detti provvedimenti erano stati adottati su iniziativa dell'Italia e della Francia. Tuttavia, nella relazione non si trova alcuna indicazione del fatto che perturbazioni si siano verificate anche negli altri Stati membri e ch'esse fossero, di per sé, dovute alle importazioni dai paesi terzi. Dalla relazione non risulterebbe neppure l'esistenza di perturbazioni quanto alla vendita di concentrati di pomodoro italiani e francesi negli altri paesi della Comunità.

La relazione non conteneva cifre relative ai quantitativi di concentrato di pomodoro prodotto nella Comunità in generale e in ogni Stato membro in particolare, durante gli anni precedenti e successivi all'istituzione dei prezzi minimi. Basandosi sull'annuario per il 1971 pubblicato dall'Ufficio statistico della Comunità economica europea, l'attrice valuta la produzione globale in 396 000 tonnellate per il 1968, 581 000 tonnellate per il 1969 e 686 000 tonnellate per il 1970, cifre che comprendono i concentrati di pomodoro in fusti (voce 07.03 della nomenclatura statistica).

L'attrice chiede che alla Commissione venga ordinato di fornire i dati sulla produzione globale nella Comunità e negli Stati membri, come pure quelli relativi alle esportazioni italiane e francesi di concentrato di pomodoro negli altri Stati membri.

Essa esprime inoltre dubbi quanto all' esattezza delle cifre che, nella suddetta relazione, riguardano le importazioni di concentrato di pomodoro da paesi terzi, prima e dopo l'applicazione dei provvedimenti di salvaguardia. Ad esempio, il volume delle importazioni italiane dalla Grecia dopo l'entrata in vigore di tali provvedimenti è rimasto pressappoco invariato, tenuto conto delle frodi relative all'origine del prodotto.

Infine, l'attrice rileva che la relazione della Commissione al Consiglio non contiene né dati né stime relative ai costi di produzione dell'industria del concentrato di pomodoro di ciascuno Stato membro. La Commissione si è quindi basata unicamente, nel fissare il livello dei prezzi minimi, su una comunicazione del governo italiano secondo la quale il prezzo franco stabilimento della conserva di pomodoro, e cioè del prodotto tipo con

contenuto secco del 28-30 %, era di 36 unità di conto il quintale. Il prezzo minimo di 34 unità di conto fissato per le importazioni dalla Grecia — mentre per le importazioni dalla Spagna, dal Portogallo e dal Marocco era stato convenuto un prezzo minimo di 35,4 unità di conto — limitava la preferenza nei confronti delle importazioni greche a 1,4 unità di conto, mentre in linea di massima, in base all' Accordo d'associazione, detta preferenza doveva essere di 5,4 unità di conto.

L'attrice nella causa principale rileva inoltre che, dopo l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti protettivi, i prezzi di mercato non si erano affatto allineati sui prezzi minimi stabiliti, ma erano rimasti ad un livello assai inferiore. In proposito essa indica i prezzi franco confine tedesco per i concentrati di pomodoro italiani, prezzi del resto corrispondenti alle offerte che venivano fatte a quell'epoca da due ditte importatrici tedesche.

Sul piano giuridico, l'attrice nella causa principale fonda la sua tesi sul principio di proporzionalità: «la libertà del soggetto di diritto non deve subire restrizioni se non nella misura e nelle forme necessari per raggiungere un dato obiettivo nell'interesse generale. L'intervento dev' essere necessario di per sé stesso, non deve superare la misura necessaria e, fra i vari possibili mezzi, si deve usare quello che consenta di raggiungere l'obiettivo fissato nell'interesse generale e che inoltre incida il meno possibile nella sfera del singolo».

Detto principio fa parte del diritto comunitario ed è espresso sia nell'art. 40, n. 3, del trattato, sia nell'art. 1, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1427/71, il quale subordina l'adozione di provvedimenti di salvaguardia a gravi perturbazioni, in potenza o in atto, a causa d'importazioni o d'esportazioni. Allo stesso principio è informata la motivazione dei regolamenti n. 1428/71 del Consiglio e n. 1643/71 della Commissione, il quale ultimo rinvia ai criteri indicati all'art. 44, nn. 2 e 3, del trattato.

La legittimità e la validità dei provvedimenti di salvaguardia è subordinata, secondo l'attrice nella causa principale, alle seguenti condizioni:

1. devono esistere, in potenza o in atto, perturbazioni gravi sul mercato, dovute ad importazioni da paesi terzi;
2. i provvedimenti di salvaguardia devono essere necessari;
3. essi devono essere atti ad eliminare la perturbazione esistente in potenza o in atto;
4. un eventuale sistema di prezzi minimi dev'essere basato su criteri che tengano conto, in particolare, dei costi di produzione nazionali medi nello Stato membro interessato, partendo dai prezzi verosimilmente pagati per la materia prima al produttore agricolo;
5. i prezzi minimi non devono avere effetto proibitivo;
6. è necessario accertare quale sia il mezzo — sospensione totale o parziale delle importazioni ovvero sistema di prezzi minimi — che incide il meno possibile sulla libertà dell'importatore.

Sulla scorta di tali enunciazioni, l'attrice nella causa principale formula nei confronti del provvedimento di salvaguardia litigioso, le seguenti critiche.

1. La Commissione non ha accertato che ricorresse il presupposto relativo alle gravi perturbazioni del mercato, in potenza o in atto; essa si è fondata unicamente sulle lagnanze che le giungevano dall'Italia e dalla Francia. I prezzi indicati dal governo italiano erano prezzi di riferimento, che non comprendevano solo i costi dell'industria italiana (come aveva del resto obiettato la Repubblica federale di Germania).

Essa non ha neppure controllato se le perturbazioni, ammesso che esistessero, fossero state determinate dalle importazioni da paesi terzi. In realtà, per il 1970, le importazioni da paesi terzi rappresentavano solo il 9,5 % e le importazioni dalla Grecia il 3,1 % delle vendite complessive nella Comunità. L'andamento dei prezzi dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti protettivi ha del resto

confermato la tesi secondo cui le importazioni di concentrato di pomodoro da paesi terzi non avevano determinato le gravi perturbazioni che ad esse venivano imputate.

2. I provvedimenti in questione non erano necessari: anche ammettendo che vi fossero state, almeno in Italia e in Francia, perturbazioni gravi provocate dalle importazioni da paesi terzi, sarebbe stato sufficiente — come ammesso dall' art. 2, n. 2, ultima frase, del regolamento n. 1428/71 — limitare la protezione alle importazioni italiane e francesi.

3. I provvedimenti adottati erano inadeguati. L'effettivo andamento dei mercati dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti protettivi dimostra che lo scopo perseguito non è stato raggiunto, Inoltre, il regime di prezzi minimi istituito dalla Commissione col regolamento n. 1643/71 ha dato adito ad abusi e distorsioni non controllabili e talvolta perfino legali.

4. Dalla relazione della Commissione al Consiglio risulta che i prezzi minimi non erano stati determinati in funzione dei costi di produzione dell'industria trasformatrice comunitaria, bensì in funzione di un «prezzo base» auspicato e proposto dal governo italiano, prezzo che i produttori italiani dovevano ottenere grazie all'entrata in vigore dei provvedimenti di salvaguardia.

5. Qualsiasi regime di prezzi minimi ha un effetto proibitivo, in quanto tende ad impedire le importazioni finché il prezzo del mercato interno resta inferiore al prezzo minimo. Tale effetto non è criticabile se ha durata limitata. Se si protrae per un periodo piuttosto lungo, esso costituisce invece un divieto assoluto d'importazione, in contrasto con l'art. 44, n. 2, del trattato.
Poiché è stato accertato che il livello dei prezzi sul mercato era e continua ad essere inferiore a quello dei costi di produzione, e comunque a quello dei prezzi minimi, questi ultimi hanno un effetto proibitivo durevole.

6. Fra i due tipi di provvedimenti di cui all'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1428/71, la sospensione totale o parziale delle importazioni incide sulla libertà dell'importatore in misura minore del regime di prezzi. Quest'ordine di precedenza risulta non solo dal suddetto art. 2 del regolamento n. 1428/71, ma anche dall'art. 44, n. 1, del trattato CEE. La differenza consiste nel fatto, che, in caso di sospensione parziale, come quella stabilita dal regolamento n. 1558/71, le importazioni restano possibili, seppure per un volume ridotto. Il regime di prezzi minimi ostacola invece completamente le importazioni e, se necessario, per lunga durata. Questo sistema, inoltre, costringe gl'importatori a modificare i contratti conclusi anteriormente all'adozione del provvedimento.
Il fatto che i prezzi greci fossero inferiori del 60-70 % al costo di produzione comunitario, mentre i prezzi d'offerta degli altri paesi terzi erano inferiori soltanto del 30-40 %, non giustifica la scelta da parte della Commissione del provvedimento più restrittivo nei confronti della Grecia.
Il contingentamento delle importazioni, anche nella misura del 50 %, come stabilito nei confronti degli altri paesi terzi dal regolamento 13 agosto 1971, n. 1785, avrebbe colpito meno gravemente gl'importatori, pur avendo un effetto maggiore sul volume delle importazioni.
L'attrice nella causa principale denuncia perciò la nullità dell'art. 2 del regolamento della Commissione n. 1643/71, eccettuata la lettera a), comma aa).

La *Commissione* svolge le seguenti osservazioni:

Preliminarmente, essa rileva che la quarta questione deferita alla Corte, benché formulata come una domanda d'interpretazione, riguarda anch'essa, in realtà, la validità della norma litigiosa. Se esistesse infatti un ordine di precedenza, sarebbe stato obbligatorio valersi in primo luogo del contingentamento o della sospensione delle importazioni, il che implicherebbe l'invalidità dell'art. 2 del regolamento n. 1643/71. La Commissione non intende sollevare la questione del se una norma dell'Accordo con la Grecia possa servire di base per il sindacato di

legittimità di cui all'art. 177, 1° comma, lettera b) del trattato, in quanto ritiene che l'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 1428/71 costituisca il criterio diretto di valutazione, dal momento ch'esso contiene un rinvio agli obblighi contrattuali derivanti dall'accordo stesso.

Sulla prima questione

In quanto la presente questione riguardi l'«opportunità» dei provvedimenti di salvaguardia, la Commissione ritiene che le lettere a) e b) vadano esaminate congiuntamente.

L'art. 1 del regolamento n. 1427/71 collega espressamente l'«opportunità» dei provvedimenti da adottare alla salvaguardia degli «obiettivi dell'art. 39 del trattato». Ne consegue che il n. 1, lettera b) di questo articolo, inteso a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, va anch'esso preso in considerazione.

Riguardo ai dubbi espressi circa l'idoneità allo scopo del provvedimento litigioso, in ragione delle possibilità di frode e di evasione, essa oppone — in quanto la critica venga formulata su un piano generale — che il sistema è identico a quello stabilito dall'art. 44 del trattato.

Nella decisione 4 aprile 1962, che istituisce i due sistemi di prezzi minimi di cui all'art. 44 (GU n. 30 del 20. 4. 1962, pag. 995), il Consiglio dei ministri ha espresso anzi la sua preferenza per quello considerato dall'attrice nella causa principale come non idoneo allo scopo — rispetto al sistema di sospensione totale o parziale delle importazioni al disotto del prezzo minimo — precisamente perché esso costituisce un ostacolo minore per le importazioni.

Secondo la Commissione, si dovrebbero quindi addurre precisi argomenti per provare che il criticato regime di prezzi minimi non è, come tale, idoneo allo scopo perseguito. Non ci si può basare in proposito sulle possibilità illegali di eludere la disciplina in questione. Quanto alle possibilità «legali» di evasione, come il fatto di valersi di affiliate dell' importatore nel paese esportatore, la Commissione osserva ch'esse non influiscono sull'idoneità del regime dei prezzi minimi a limitare le importazioni e a stabilizzare i mercati. Diverso sarebbe il caso in cui la ditta importatrice si servisse del margine di guadagno conseguito mediante l'intervento dell'affiliata per vendere al disotto del prezzo minimo sul mercato d'importazione. Un fenomeno del genere tuttavia, secondo la Commissione, non è necessario né automatico. Inoltre, la creazione di affiliate nel paese esportatore si giustifica solo qualora il regime abbia una certa durata, fattore quanto mai incerto dato il carattere temporaneo dei provvedimenti di salvaguardia.

La Commissione rileva poi che le importazioni di concentrato di pomodoro dalla Grecia hanno registrato un notevole regresso dopo l'adozione dei provvedimenti protettivi.

Infine, la Commissione si oppone alla tesi dell'attrice nella causa principale, secondo cui la disciplina di cui trattasi sarebbe affatto insolita nell'ambito delle organizzazioni comuni dei mercati comunitari. Benché detta disciplina costituisca il primo caso di applicazione del regime di prezzi minimi nell'ambito di una clausola di salvaguardia, esistono tuttavia, in altri campi, norme che subordinano le importazioni al rispetto di un prezzo minimo.

Sulla seconda questione

La Commissione rileva che nei suoi confronti vengono sollevate 4 censure:

1. violazione del principio di proporzionalità, in quanto il provvedimento impugnato ostacolerebbe inutilmente il commercio d'importazione e non sarebbe di per sé necessario;
2. violazione del principio della certezza del diritto, in quanto gli importatori non potrebbero più sperare di «concludere ed eseguire contratti in condizioni normali di concorrenza»;
3. violazione del principio di proporzionalità, in quanto il regolamento non avrebbe stabilito limiti temporali;
4. violazione del principio di proporzio-

nalità, in quanto non esisterebbe «a quanto pare» alcuna seria perturbazione del mercato comunitario, in potenza o in atto.

Al riguardo, la Commissione osserva quanto segue:

Ad 1 — La prima censura coincide in parte con quanto esposto nella prima questione, nel senso che il provvedimento non sarebbe idoneo allo scopo perseguito. Quanto al carattere di necessità del provvedimento stesso, se con ciò s'intende che non doveva esser preso alcun provvedimento, l'argomento coincide con quello di cui al precedente punto 4; qualora invece ciò significhi che avrebbe dovuto essere adottato un provvedimento meno drastico, il problema rientra nell'accertamento di un eventuale ordine di precedenza dei provvedimenti protettivi.

Ad 2 — La seconda censura è infondata. Il fatto che talune importazioni dalla Grecia possano essere effettuate al di sotto del prezzo minimo non priva l'importatore della possibilità di operare «in condizioni normali di concorrenza» (cioè facendo affidamento su un funzionamento normale del regime di prezzi minimi nel suo complesso).

Ad 3 — Per quanto riguarda l'assenza di limiti temporali, la Commissione osserva in primo luogo che caratteristica principale di un provvedimento di salvaguardia è quella di restare in vigore per tutto il tempo che sussiste, in potenza o in atto, la perturbazione del mercato. L'unico limite è quello che risulta dal principio espresso all'art. 2, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1428/71, secondo il quale detti provvedimenti possono essere adottati «solo nei limiti e per la durata strettamente necessari». Qualora il regolamento della Commissione non rispettasse questo limite, esso sarebbe o *diverrebbe* viziato. Tenuto conto di questa disposizione, nella fattispecie non è sembrato necessario né opportuno limitare formalmente nel tempo l'applicazione del regolamento, come si fa generalmente per i provvedimenti di salvaguardia.

Quanto all'argomento basato sulla limitazione temporale stabilita dalla decisione del Consiglio 4 aprile 1962 (GU n. 30 del 20. 4. 1962, pag. 995), decisione relativa ai prezzi minimi adottata in forza dell'art. 44, n. 3, del trattato, la Commissione ammette che l'art. 41, n. 3, dell'Accordo con la Grecia stabilisce che i principi di cui all'art. 44, nn. 2 e 3, del trattato CEE vanno osservati nell'applicazione dei prezzi minimi. Essa nega tuttavia che le disposizioni della decisione del Consiglio 4 aprile 1962 possano essere automaticamente applicate nelle relazioni fra la Comunità e la Grecia. Il fatto che l'art. 1 della decisione sui prezzi minimi limiti l'applicazione di tale regime ad un anno si spiega solo nell'ambito dell'art. 44, inteso ad abolire le barriere commerciali fra gli Stati membri durante il periodo transitorio.

Ad 4 — L'argomento secondo cui non esistevano gravi perturbazioni del mercato, né minacce di perturbazioni del genere, non è molto convincente.

In primo luogo, vanno prese in considerazione non soltanto le importazioni dalla Grecia, ma anche quelle da tutti i paesi terzi. Risulta così che le importazioni complessive sono passate da 18 000 tonnellate nel 1967 a 70 000 tonnellate nel 1970, con un aumento del 300 % circa. Rispetto ad una produzione comunitaria di 194 000 tonnellate nel 1970, le importazioni rappresentavano quindi almeno il 36 %.

In proposito la Commissione osserva che la produzione complessiva comunitaria nel 1970 era in realtà di 194 000 tonnellate, non già di 492 000, in quanto le conserve di pomodoro non comprendono i concentrati (contrariamente a quanto ritiene l'attrice nella causa principale), bensì esclusivamente i pomodori pelati, e non vanno quindi prese in considerazione nella fattispecie.

La Commissione sostiene che, dato il volume delle importazioni e tenuto conto delle relative conseguenze, si poteva già riscontrare una perturbazione in atto; comunque, poiché si poteva contare sul perdurare di questa tendenza, una perturbazione del mercato esisteva almeno in potenza.

Questa, come risulta dalla motivazione dei regolamenti nn. 1643/71 e 1558/71, aveva assunto carattere di gravità. Decine di imprese trasformatrici di pomodori avevano dovuto cessare l'attività durante l'anno 1970, non essendo più in grado di resistere alla spinta concorrenziale delle imprese produttrici dei paesi terzi.

Ciò che rendeva necessario il provvedimento di salvaguardia era soprattutto la diminuzione della capacità d'acquisto dell'industria comunitaria nel suo complesso, nonché le conseguenze di tale situazione per i produttori agricoli. Se non fosse stato adottato il provvedimento, si sarebbero avute rilevanti eccedenze (200 000 tonnellate di pomodori freschi, secondo il 5° punto della motivazione del regolamento n. 1643/71).

Dette eccedenze avrebbero portato al crollo del prezzo di mercato dei pomodori freschi ed avrebbero gravemente compromesso l'obiettivo della stabilizzazione dei mercati. Eventuali interventi sarebbero rimasti inefficaci, in quanto il livello del prezzo d'intervento era tanto basso ch'esso non poteva costituire per l'agricoltore un incentivo alla produzione, né permetteva di raggiungere l'obiettivo di un equo tenore di vita, enunciato dall'art. 39 del trattato.

La Commissione richiama in proposito la sentenza di questa Corte nelle cause 41—44-70, dalla quale emerge che la necessità di un intervento in materia di prezzi sul mercato interno delle Comunità può far presumere una perturbazione del mercato e giustificare l'adozione di provvedimenti di salvaguardia.

Essa respinge l'argomento secondo cui le importazioni dalla Grecia rappresentavano, per il 1970, meno del 10 % della produzione comunitaria, in quanto in tal modo si considerano isolatamente le importazioni dalla Grecia e non si tiene conto dell'andamento ulteriore, né degli effetti riscontrabili sul mercato del prodotto di base.

Sulla terza questione

Secondo la Commissione, non esiste alcun indizio concreto del fatto che i prezzi minimi siano stati stabiliti ad un livello troppo elevato, costituendo così un ostacolo eccessivo alle importazioni dalla Grecia.

Per stabilire il rapporto fra i prezzi d'offerta franco frontiera del prodotto greco e il costo di produzione comunitario (pari a 60 o 70 rispetto a 100), la Commissione si è basata sui dati ufficiali del ministero dell'agricoltura italiano, in quanto l'Italia è il principale produttore della Comunità per la merce in questione.

Tali dati erano stati controllati dagli uffici della Commissione, che non avevano avuto motivo di dubitare della loro esattezza. Il costo di produzione dei concentrati di pomodoro francesi era d'altra parte ancor più elevato.

Respingendo l'argomento dell'attrice nella causa principale, secondo cui l'effetto proibitivo del provvedimento in questione è dimostrato dalla diminuzione delle importazioni di concentrato di pomodoro greco, importazioni che sono passate da 12 947 tonnellate nel 1970 a 6 448 tonnellate nel 1971, la Commissione rileva ch'esso è in contraddizione con quello relativo all'inefficacia del provvedimento litigioso.

Secondo la Commissione, il volume delle importazioni per gli ultimi 5 mesi del 1971 equivaleva ad un ritorno al livello normale, quale esso era nel 1968, dopo un aumento straordinario, il che prova che il prezzo fissato dalla Commissione era ragionevole, cioè né troppo elevato, al punto da essere proibitivo, né troppo basso, e quindi inefficace.

L'attrice nella causa principale ha sostenuto inoltre che l'effetto proibitivo del provvedimento di salvaguardia risulta dal livello del prezzo d'offerta, franco frontiera tedesca, del concentrato di pomodoro italiano, prezzo che nel periodo agosto 1971 — gennaio 1972 è rimasto inferiore al prezzo minimo stabilito. La Commissione non nega l'esattezza di questa affermazione. Detti prezzi, tuttavia, non hanno alcun valore indicativo per quanto riguarda i costi di produzione dell'industria comunitaria: si tratta semplicemente di offerte individuali e, anche qualora fossero sintomatici, essi proverebbero soltanto che l'effetto di

stabilizzazione del prezzo non si era ancora manifestato nei primi mesi successivi all'adozione del provvedimento protettivo. La Commissione non è in grado di indicare con certezza le ragioni del fenomeno constatato. Sono possibili varie ipotesi. Ingenti quantitativi di pomodori importati dalla Grecia possono avere influito sul prezzo di mercato dopo l'adozione del provvedimento di salvaguardia. La merce offerta constava forse di concentrato di pomodoro greco miscelato con merce italiana. È possibile anche che i produttori italiani abbiano dovuto offrire la propria merce a prezzi non remunerativi, per poter sostenere la concorrenza di quella meno cara importata da paesi terzi e ancora disponibile sul mercato. Poteva inoltre trattarsi, in taluni casi, di prodotti greci importati illegalmente al disotto del prezzo minimo.

Sulla quarta questione

La Commissione sostiene che la presente questione relativa all'eventuale ordine di precedenza fra i vari provvedimenti da adottare, si pone in termini diversi nell'ambito del regolamento del Consiglio n. 1428/71 (art. 2, n. 1) e in quello dell'art. 41 dell'Accordo di associazione con la Grecia.

Ai sensi del regolamento del consiglio n. 1428/71, i due provvedimenti possibili sono, da un lato, la sospensione totale o parziale delle importazioni o delle esportazioni, dall'altro, un regime di prezzi minimi. L'art. 41 dell'Accordo di associazione con la Grecia contempla invece due sistemi di prezzi minimi: il primo porta ad una riduzione o sospensione temporanea delle importazioni (il cosiddetto sistema italo-tedesco); l'altro, applicato nella fattispecie dalla Commissione, consiste nel subordinare senz'altro le importazioni al rispetto di un prezzo minimo.

La Commissione, che nell'emanare il provvedimento litigioso doveva tener conto sia del regolamento sia dell'Accordo, aveva tutte le ragioni per dare la preferenza al secondo sistema, come a quello che rappresentava, se non la soluzione obbligatoria, almeno quella più logica e ragionevole.

Non si può trarre del resto alcuna illazione dal fatto che l'art. 2, n. 1, indichi in primo luogo la sospensione delle importazioni. In proposito si potrebbe osservare che il legislatore ha menzionato per primo il provvedimento più drastico.

Quanto allo stabilire quale dei due provvedimenti sia più conforme al criterio della proporzionalità, non si può affermare, in via generale, che il regime di prezzi minimi abbia effetti più radicali della limitazione delle importazioni.

Nella situazione concreta, vari motivi giustificavano la scelta fatta. Mediante il, più elastico, sistema dei prezzi minimi si poteva meglio tener conto del futuro andamento del mercato. Inoltre, le stesse cause di tale andamento — cioè la concorrenza dei produttori greci al livello dei costi — suggerivano l'adozione di un provvedimento per regolare i prezzi. Agendo come una valvola nel consentire importazioni limitate, ma continue, nella Comunità, il regime di prezzi minimi ha diminuito il rischio che il mercato venisse sommerso da rilevanti quantitativi di merci «all'apertura delle frontiere».

La ragione decisiva della scelta fatta è stato il desiderio di non congelare i rapporti commerciali con la Grecia mediante una limitazione quantitativa, e di lasciare loro un naturale margine di sviluppo, purché venisse rispettato il limite del costo di produzione comunitario.

Neppure dalla separata analisi dell'art. 41 dell'Accordo di associazione risultano validi motivi per attribuire la preferenza al regime di prezzi minimi detto italo-tedesco.

La Commissione è propensa piuttosto a preferire l'altro sistema (quello vigente nei confronti della Grecia), qualora i criteri obiettivi fissati dal Consiglio nella decisione 4 aprile 1962, adottata in forza dell'art. 44 del trattato, in materia di prezzi minimi, possano essere considerati rilevanti anche per quanto riguarda l'applicazione dell'art. 41 dell'Accordo.

Inoltre, poiché i regolamenti nn. 1427 e 1428/71 dovevano comunque essere applicati entro i limiti dell'Accordo di asso-

ciazione, la Commissione sostiene che, qualora avesse istituito il contingentamento delle importazioni, essa avrebbe potuto farlo unicamente nell'ambito di un sistema di prezzi minimi, al di sotto dei quali le importazioni possono essere temporaneamente sospese o ridotte. Ciò era a suo avviso praticamente impossibile, in quanto un sistema del genere non si basa sui prezzi all'importazione, bensì su quotazioni periodiche del prodotto sul mercato interno della Comunità. Anche ammesso che sul mercato comunitario esistessero quotazioni periodiche per il prodotto di cui trattasi, e che fosse stato quindi possibile, in teoria, istituire un sistema del genere, la sua elaborazione sarebbe stata legata a tanti fattori d'incertezza e la sua attuazione avrebbe richiesto tanto tempo, da dover essere escluso in quanto provvedimento di salvaguardia.

La Commissione conclude quindi che l'opzione nel senso della seconda alternativa proposta dall'art. 2 del regolamento n. 1428/71 era non solo ragionevole, ma praticamente inevitabile, tenuto conto degli obblighi internazionali della Comunità nei confronti della Grecia.

La Commissione propone che le tre prime questioni deferite alla Corte vengano risolte nel senso che dal loro esame non risulta alcunché che consenta di mettere in dubbio la validità dell'art. 2 del regolamento n. 1643/71. In merito alla quarta questione, essa ritiene che né l'art. 2, n. 1 del regolamento del Consiglio n. 1428/71, né l'art. 41 dell'Accordo di associazione con la Grecia vadano interpretati nel senso che fra i provvedimenti ivi indicati esista un ordine di precedenza, la cui inosservanza costituisca una causa d'invalidità dell'art. 2 del regolamento n. 1643/71.

Il *Consiglio* limita le proprie osservazioni alla quarta questione.

Esso considera che, mentre l'art. 2 del regolamento n. 1428/71 ammette l'istituzione sia di restrizioni quantitative sia di un regime di prezzi minimi, l'art. 41 dell'Accordo di Atene contempla unicamente un regime di prezzi minimi che può implicare sia il contingentamento, sia l'imposizione di un prezzo minimo all'importazione.

Il Consiglio sostiene che l'art. 2 del suddetto regolamento non stabilisce alcun ordine di precedenza fra i due provvedimenti di salvaguardia. Dalla sua interpretazione letterale risulta solo che l'enumerazione di due elementi implica necessariamente che uno venga menzionato prima dell'altro. Quanto all'interpretazione sistematica, con riguardo al principio di proporzionalità, secondo il Consiglio essa mette in evidenza che la Commissione ha effettuato la scelta giusta, in quanto a prima vista il regime di prezzi minimi può sembrare meno drastico, nel senso ch'esso non vieta le importazioni, ma le autorizza solo ad un prezzo elevato. In realtà, il Consiglio ritiene che ciascuno dei due sistemi abbia i propri vantaggi, e sia più o meno opportuno a seconda delle circostanze.

Il Consiglio si chiede se il secondo sistema non sia, in realtà, l'unico compatibile con l'art. 41, n. 1, dell'Accordo di Atene. Questo articolo istituisce un regime di prezzi minimi, con due varianti: la prima (cosiddetto sistema italo-tedesco) consiste nel fissare prezzi minimi che servono come base di riferimento per la constatazione di una situazione di crisi. Qualora i prezzi scendano al disotto di un siffatto prezzo minimo, le esportazioni possono essere temporaneamente sospese o ridotte. Poiché detto sistema non è stato testualmente ripreso nell'art. 2 del regolamento del Consiglio n. 1428/71, si potrebbe dubitare, in base alla disciplina comunitaria, ch'esso possa essere applicato nelle relazioni con la Grecia.

Per riassumere, il Consiglio ritiene che non esistano precedenze fra i due tipi di provvedimenti contemplati dall'art. 2 del regolamento n. 1428/71, e che del resto l'applicazione di un regime di prezzi minimi all'importazione di concentrato di pomodoro dalla Grecia è probabilmente l'unico provvedimento compatibile con l'art. 41 dell'Accordo di Atene.

Il Consiglio richiama l'attenzione della Corte sul fatto che dall'ordinanza di rinvio non risulta chiaramente se la soluzione della questione deferita dal giudice a

quo potrà essere sufficiente per risolvere la questione d'interpretazione sottoposta allo stesso Verwaltungsgericht dall'attrice nella causa principale. Questa infatti aveva chiesto che il tribunale volesse «dichiarare che il rifiuto della licenza era illegittimo e che la convenuta era obbligata a rilasciare la licenza stessa per il concentrato di pomodoro».

Secondo il Consiglio, anche qualora la quarta questione venisse risolta nel senso dell'illegittimità del regolamento n. 1643/71 e di conseguenza del rifiuto della licenza, non si può sostenere senz'altro che questa dovesse essere concessa: in realtà non si può sapere quale atteggiamento avrebbe potuto o dovuto assumere la Commissione, qualora non avesse adottato il regolamento di cui viene denunciata l'illegittimità. Al contrario, se questa derivasse dal fatto che doveva essere stabilita una sospensione delle importazioni invece che un regime di prezzi minimi, non si sarebbero potute rilasciare licenze.

Nell'udienza del 22 febbraio 1972, l'attrice nella causa principale e la Commissione hanno risposto ai quesiti posti loro dalla Corte. Invitata a fornire precisazioni circa la percentuale di concentrato di pomodoro importato da paesi terzi e in particolare dalla Grecia, per servire da materia prima all'industria italiana e non per il consumo diretto, la Commissione ha sostenuto quanto segue: in Italia, tutti i quantitativi importati vengono usati nell'industria dei concentrati propriamente detta, nonché nelle industrie di trasformazione di secondo grado. Poiché, secondo la Commissione, non esistono importanti industrie di concentrati in Germania o nel Benelux, le importazioni di questi paesi sono destinate unicamente al consumo immediato e all'industria di trasformazione complementare. La situazione non è diversa in Francia.

Essendole stato chiesto, in secondo luogo, di precisare se nella produzione complessiva comunitaria e italiana vadano comprese anche le conserve di pomodoro non destinate al consumo diretto (voce doganale 07.03, nomenclatura statistica 07.03 — 75), la Commissione ha spiegato che il provvedimento di salvaguardia riguardava unicamente i concentrati di pomodoro, destinati al consumo immediato o alla trasformazione (voce doganale 20.02, nomenclatura statistica 20.02 — 30) escluse sia le conserve di pomodoro contenenti pomodori pelati, generalmente destinate al consumo immediato (stessa voce doganale 20.02), sia i pomodori conservati provvisoriamente (non pelati), ed esclusivamente destinati alla trasformazione (voce doganale 07.03, nomenclatura statistica 07.03 — 75).

L'attrice nella causa principale sostiene invece che vanno considerati congiuntamente i prodotti delle voci doganali 20.02 e 07.03, in quanto questi ultimi possono sostituire il concentrato di pomodoro nella fabbricazione dei prodotti di ultima trasformazione.

Sul problema del se il provvedimento di salvaguardia potesse essere limitato ad una sola regione, la Commissione sostiene che tale limitazione avrebbe avuto un effetto duplicemente nefasto, in quanto avrebbe deteriorato la posizione concorrenziale dei prodotti italiani negli altri Stati membri, aperti alle importazioni da paesi terzi, ed avrebbe aumentato i costi di produzione dell'industria italiana che non sarebbe più stata in grado di importare a prezzo meno elevato da paesi terzi. Circa le cause della chiusura di un certo numero di imprese del mercato, la Commissione ritiene ch'essa dipenda almeno in parte dal fatto che tali imprese non potevano, contrariamente a quelle di grandi dimensioni, ridurre i costi di produzione procurandosi materie prime a buon mercato.

Interrogata sull'entità delle eccedenze della produzione italiana di pomodori per la campagna 1971, eccedenze che si stimavano in 200 000 tonnellate se non fosse stato adottato alcun provvedimento, la Commissione ha comunicato che dette eccedenze sono state dell'ordine di 31 000 tonnellate, dal che essa desume l'efficacia del provvedimento adottato.

Infine, in risposta ad un ultimo quesito relativo ai prezzi offerti per il concentra-

to di pomodoro italiano, franco frontiera tedesca, per il periodo successivo al 15 gennaio 1970, la Commissione ha osservato che per detti prezzi si sono avute oscillazioni fra le 310 e le 340 unità di conto fino al mese di giugno 1972, ed in seguito fra le 360 e le 371 unità di conto. Ciò significa ch'essi hanno raggiunto il livello del costo di produzione indicato dalle autorità italiane.

In diritto

1 Con ordinanza 19 giugno 1972, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, varie questioni relative alla validità dell'art. 2 del regolamento della Commissione 28 luglio 1971, n. 1643, che istituisce un sistema di prezzi minimi per le importazioni di concentrati di pomodoro dalla Grecia (GU n. 171 del 30. 7. 1971, pag. 2) e una questione relativa all'interpretazione dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, che definisce le modalità d'attuazione dei provvedimenti di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli (GU n. L 151 del 7. 7. 1971, pag. 6), nonché dell'art. 41 dell'Accordo di associazione fra la Comunità economica europea e la Grecia 9 luglio 1961 (GU n. 26 del 18. 2. 1963, pag. 294).

2 Il regolamento del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1427 (GU n. L 151 del 7. 7. 1971, pag. 5) contempla la possibilità di adottare provvedimenti di salvaguardia nel settore dei prodotti trasformati a base di ortofrutticoli, consentendo l'applicazione di opportuni provvedimenti negli scambi coi paesi terzi, qualora il mercato dei prodotti in questione subisca o rischi di subire, in conseguenza delle importazioni, gravi perturbazioni che siano in grado di compromettere gli obiettivi della politica agricola comune definiti all'art. 39 del trattato.

Il regolamento del Consiglio n. 1428/71, recante la stessa data (GU n. L 151, pag. 6), precisa all'art. 1 i fattori di cui se deve tenere conto per stabilire se esista una perturbazione grave, in potenza o in atto, e, all'art. 2, autorizza la Commissione a sospendere totalmente o parzialmente le importazioni, ovvero ad istituire un regime di prezzi minimi, in forza del quale le importazioni sono sottoposte alla condizione di avvenire ad un prezzo superiore a quello minimo fissato.

3 Nel luglio 1971, la Commissione riteneva che il mercato comunitario di concentrati di pomodoro fosse minacciato da una grave perturbazione a causa delle importazioni del prodotto da paesi terzi.

Di conseguenza, col regolamento 20 luglio 1971, n. 1558 (GU n. L 164 del 22. 7. 1971, pag. 14), essa adottava provvedimenti di salvaguardia sotto forma di contingentamento, nei confronti delle importazioni da tutti i paesi terzi ad eccezione della Grecia.

Per le importazioni da quest'ultimo Stato, tenuto conto del particolare regime di scambi instaurato con l'Accordo d'associazione fra la Comunità e la Grecia, la Commissione adottava, col regolamento 28 luglio 1971, n. 1643, un provvedimento di salvaguardia di carattere diverso. A norma dell'art. 2 del suddetto regolamento, per ottenere l'autorizzazione ad importare l'importatore doveva garantire per iscritto che l'importazione sarebbe stata effettuata in base «ad un contratto per la vendita e la consegna franco frontiera della Comunità, o in una località situata fuori di quest'ultima, ad un prezzo superiore a quello che figura nell'allegato del presente regolamento per la qualità in causa....»

È questa la norma la cui validità costituisce oggetto della domanda pregiudiziale.

Sulla validità dell'art. 2 del regolamento n. 1643/71

A — Sul carattere di necessità del provvedimento litigioso e sull'esistenza di una potenziale perturbazione grave a causa delle importazioni (3ª parte della seconda questione)

4 Procedendo all'esame dei fattori che secondo il giudice nazionale potrebbero influire sulla validità della norma litigiosa, va risolta anzitutto la questione del se il provvedimento litigioso fosse necessario in ragione dell'esistenza di una grave perturbazione (in potenza o in atto) causata dalle importazioni, sul mercato comunitario dei concentrati di pomodoro.

5 Nella motivazione del provvedimento litigioso, la Commissione si riferisce all'aumento costante (da 4 000 a 22 000 tonnellate, nel periodo 1968-1970) delle importazioni di concentrato di pomodoro dalla Grecia a prezzi pari al 60-70 % del costo di produzione dell'industria comunitaria.

Essa rileva che detta differenza di prezzo ha provocato la chiusura di numerose industrie di trasformazione di pomodori in Italia, fenomeno che a sua volta avrebbe portato ad una notevole diminuzione delle possibilità di smercio di pomodori freschi prodotti in questa zona del mercato comune.

Essa ne trae la conclusione che, poiché si poteva prevedere il persistere di tale situazione, il mercato della Comunità era minacciato, in particolare a causa delle importazioni dalla Grecia, da una perturbazione grave, che avrebbe colpito al tempo stesso l'industria trasformatrice e lo smercio della produzione indigena, ed avrebbe potuto influire sui prezzi interni in modo tale da compromettere gli obiettivi dell'art. 39.

6 Il giudice nazionale, osservando che le cifre relative alle importazioni greche indicate nella motivazione del regolamento rappresentano meno del 10 % della produzione comunitaria di concentrati di pomodoro, si chiede se importazioni di questa entità possano provocare perturbazioni del mercato interno.

7 Come viene indicato, del resto, nei punti 7° e 8° della motivazione del regolamento litigioso, la necessità di provvedimenti di salvaguardia doveva essere valutata in considerazione del volume non solo delle importazioni dalla Grecia, ma anche di quelle dagli altri paesi terzi, in quanto l'effetto sul mercato interno dipendeva per l'appunto da questo volume complessivo.

D'altra parte, tutte le importazioni hanno costituito oggetto di provvedimenti di salvaguardia, adottati, da un lato, col regolamento n. 1558/71 e, dall'altro, col regolamento di cui è causa.

La necessità di un regolamento che contemplasse speciali modalità per le esportazioni greche derivava unicamente dall'obbligo imposto alla Commissione, e confermato dall'art. 3 del regolamento del Consiglio n. 1428/71, di applicare i provvedimenti adottati «osservando gli obblighi risultanti da accordi che impegnano la Comunità sul piano internazionale», nella fattispecie dall'Accordo d'associazione fra la Comunità e la Grecia.

8 Il volume globale delle importazioni dai paesi terzi era passato, fra il 1967 e il 1970, da 18 000 a 70 000 tonnellate, cifra pari al 36 % della produzione comunitaria nel 1970 (194 000 tonnellate).

La circostanza che tali importazioni fossero in grandissima parte (29 000 tonnellate su 70 000 per i paesi terzi e 19 200 tonnellate su 23 400 per la Grecia) dirette verso l'Italia, ove è concentrata la maggior parte delle industrie trasformatrici di pomodori, conferma le conclusioni della Commissione relativamente alla loro influenza sull'attività di numerose imprese italiane.

9 La nozione di « perturbazione grave» o « rischio di perturbazione grave» dev'essere valutata in relazione agli obiettivi della politica agricola comune enunciati dall'art. 39 del trattato.

Era quindi giustificato che la Commissione tenesse conto non solo dell'obiettivo che consiste nella stabilizzazione del mercato, ma anche di quello relativo alla garanzia di un equo tenore di vita per la popolazione agricola, e che, di conseguenza, essa basasse le proprie valutazioni circa l'esistenza di una potenziale perturbazione sia sull'eventuale incidenza delle importazioni sulle possibilità di smercio del prodotto nazionale, sia sulle loro ripercussioni sull'industria trasformatrice.

Le 70 000 tonnellate importate nel 1970 corrispondevano a una produzione di pomodori freschi di 420 000 tonnellate, mentre in Italia, principale paese produttore, veniva destinato alla trasformazione circa un milione di tonnellate. La Commissione poteva quindi, giustamente, ritenere che dette importazioni costituissero anche una grave minaccia per lo smercio della produzione di pomodori freschi.

La Commissione ha tenuto conto dei criteri che, secondo l'art. 1 del regolamento n. 1428/71, vanno applicati nello stabilire se esista una grave perturbazione, in atto o in potenza, determinata dalle importazioni, e cioè: a) del volume delle importazioni realizzate o prevedibili, b) delle disponibilità di prodotti sul mercato, c) dei prezzi praticati per i prodotti indigeni, d) dei prezzi praticati per i prodotti importati.

10 La circostanza segnalata dall'attrice nella causa principale, secondo cui le perturbazioni sul mercato italiano del concentrato di pomodoro derivavano non dalle importazioni, ma in primo luogo da difficoltà strutturali proprie dell'economia italiana, non è atta a inficiare la validità del provvedimento di salvaguardia in questione.

Secondo la motivazione del regolamento 1428/71, infatti, la necessità di ricorrere a provvedimenti di salvaguardia può derivare da una situazione in cui l'azione di elementi propri del mercato interno (come le difficoltà strutturali) è aggravata, a causa delle importazioni, in modo da rendere più difficile il risanamento del mercato.

11 Di conseguenza, nel concludere che esisteva una minaccia di perturbazione grave, la Commissione non ha esorbitato dai limiti del suo potere discrezionale, né violato l'art. 40, n. 3, del trattato, né i regolamenti nn. 1427/71 e 1428/71 sui quali sono fondate le sue attribuzioni in materia.

B — Sull'idoneità allo scopo del provvedimento litigioso; violazione del combinato disposto degli artt. 39, n. 1, lettera c), e 40, n. 3, del trattato, nonché dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 1427/71 (prima questione)

12 Si chiede inoltre alla Corte se la validità del provvedimento litigioso non possa esser messa in dubbio per il fatto che, date le possibilità di eluderlo, esso appare inidoneo a far scomparire la minaccia di perturbazione cui intende porre rimedio.

I dubbi del giudice nazionale sono dovuti alle molteplici, in parte anche legali, possibilità di eludere in pratica un sistema di prezzi minimi.

Secondo l'attrice nella causa principale, questa circostanza avrebbe dovuto indurre la Commissione a preferire il contingentamento alla fissazione di prezzi minimi.

13 Il fatto che la Commissione, per quanto riguarda la Grecia, abbia dato la preferenza ad un sistema di prezzi minimi dipende, come già si è detto, dal fatto ch'essa era tenuta a rispettare gli obblighi imposti dall'Accordo di associazione, il cui art. 41 contempla, come provvedimento di salvaguardia, un regime di prezzi minimi con due varianti di cui la prima implica l'istituzione del contingentamento dal momento che i prezzi interni scendono al di sotto di un livello minimo; la seconda corrisponde al sistema applicato nella fattispecie. La scelta è caduta su quest'ultimo, in quanto l'altra soluzione presupponeva un congegno di rilevazione periodica dei prezzi interni che non esisteva al momento in cui il provvedimento di salvaguardia doveva essere emanato d'urgenza.

14 Quanto alle eventuali possibilità di evasione, va osservato che la legittimità di un atto comunitario non può dipendere da considerazioni retrospettive riguardanti i suoi risultati. Trattandosi, nella fattispecie, di provvedimenti economici complessi, che implicano necessariamente un largo margine di valutazione discrezionale quanto alla loro opportunità e, molto spesso, un margine d'incertezza quanto ai loro effetti, è sufficiente che al momento in cui essi vengano emanati non appaia manifestamente la loro inidoneità a realizzare lo scopo perseguito.

Non era questo il caso nella fattispecie, dato il carattere oneroso delle possibilità di evasione cui vien fatto cenno e data l'incertezza sulla durata del provvedimento di salvaguardia.

D'altra parte, la notevole diminuzione delle importazioni dopo l'entrata in vigore del provvedimento litigioso conferma che questo non presentava l'asserito carattere di inefficacia.

C — *Sulla violazione dei principi generali del diritto (prima e seconda parte della seconda questione)*

15 Si chiede indi alla Corte se il provvedimento litigioso non sia invalido in quanto esso violerebbe principi giuridici generali, in particolare il principio della certezza del diritto e quello della proporzionalità, giacché ostacolerebbe inutilmente il commercio d'importazione, non sarebbe limitato nel tempo e si estenderebbe all'intero mercato comune.

16 Il sindacato sulla legittimità del provvedimento litigioso nei confronti del diritto comunitario implica l'esame separato di ciascuna di tali censure.

17 Il giudice nazionale chiede se non si possa ravvisare una causa s'illegittimità nel fatto che «date le possibilità di evasione, sussiste il pericolo che le importazioni divengano più difficili per gli importatori che rispettano le leggi, ma che d'altro lato non si ottenga affatto la desiderata stabilizzazione dei mercati».

18 Per le importazioni greche, la Commissione era obbligata dall'Accordo di associazione ad istituire un sistema di limitazioni che implicava comunque dei prezzi minimi. Non le si può far carico, quindi, di aver agito illegalmente per aver adempiuto detto obbligo.

D'altra parte, le sarebbe stato impossibile istituire un regime di limitazione delle importazioni nei confronti dei paesi terzi ammettendo una deroga per uno di questi.

Di conseguenza, nell'adottare il regime ora in vigore — tenendo conto e degli inconvenienti che derivano agli importatori dal sistema di prezzi minimi e dell'importanza del complesso di provvedimenti emanati nei confronti dei paesi terzi in relazione ai vari obiettivi dell'art. 39 — la Commissione non ha ecceduto dai limiti del suo potere discrezionale.

19 Si chiede inoltre se, per essere legittimo, il provvedimento litigioso non avrebbe dovuto essere limitato nel tempo, tanto più che l'art. 41 dell'Accordo d'associazione con la Grecia dispone che, in caso di applicazione di un

regime di prezzi minimi come provvedimento di salvaguardia, va tenuto conto dei criteri indicati all'art. 44, nn. 2 e 3 del trattato, e che il Consiglio, nell'applicare detto articolo, durante il periodo transitorio, con decisione 4 aprile 1962 (GU n. L 30 del 20. 4. 1962, pag. 995), ha stabilito dei limiti temporali.

20 I provvedimenti protettivi autorizzati dai regolamenti del Consiglio nn. 1427/71 e 1428/71 possono essere adottati, a norma dell'art. 2, n. 2, di quest'ultimo regolamento, «solo nei limiti e per la durata strettamente necessaria». Questa norma non implica tuttavia necessariamente l'obbligo di precisare in anticipo il periodo durante il quale i provvedimenti stessi resteranno in vigore. Può essere conforme allo scopo perseguito il fatto di mantenerli in vigore per un periodo indefinito.

Non si può trarre alcuna illazione, d'altra parte, dal fatto che l'art. 41 dell'Accordo d'associazione fa rinvio all'art. 44 del trattato. Fra i criteri elencati da quest'ultima norma non figura infatti una limitazione nel tempo dei provvedimenti contemplati.

Benché una limitazione del genere sia stata prevista dal Consiglio in un provvedimento adottato in circostanze diverse da quelle della fattispecie, non se ne può desumere tuttavia ch'essa costituisca una modalità imposta dall'art. 44, né, di conseguenza, dal rinvio fatto a questa norma dall'art. 41 dell'Accordo d'associazione.

21 Secondo l'attrice nella causa principale, il provvedimento di salvaguardia avrebbe dovuto essere limitato alle importazioni in Italia e in Francia, poiché le perturbazioni erano state riscontrate principalmente su questi due mercati.

22 Questa limitazione avrebbe compromesso l'efficacia del provvedimento, tenuto conto della libera circolazione delle merci prevista dal trattato. Una parte rilevante della produzione italiana di concentrato di pomodoro è infatti destinata ad essere venduta in tutti gli altri paesi del mercato comune, in cui avrebbe dovuto affrontare la concorrenza delle importazioni a basso prezzo da paesi terzi. La censura è quindi infondata.

D — Sull'effetto proibitivo dei provvedimenti criticati (terza questione)

23 Con la terza questione si chiede alla Corte se il provvedimento litigioso non sia invalido in quanto avente effetto proibitivo.

24 Secondo l'ottavo punto della motivazione del regolamento n. 1643/71, «le misure di salvaguardia devono essere definite in modo da non pregiudicare le importazioni effettuate in condizioni tali che la situazione del mercato non risulti aggravata a causa della loro ammissione».

L'attrice nella causa principale sostiene che, nell'allegato del regolamento n. 1643/71, la Commissione ha fissato i prezzi minimi ad un livello troppo elevato giacché si è basata su un costo di produzione partenza stabilimento di 36 unità di conto il quintale, prezzo comunicato dal governo italiano e accettato senza alcun controllo.

25 Come osserva giustamente il giudice nazionale, il prezzo minimo dev'essere in relazione col livello di prezzi che si vuole ottenere all'interno della Comunità.

La Commissione sostiene di aver preso atto degli elementi in base ai quali era stato calcolato il costo di produzione di 36 u.c. (prezzo di cui ha precisato la composizione nelle proprie osservazioni), e di non aver avuto motivo di contestarne l'esattezza.

L'attrice non ha prodotto alcun elemento concreto che consenta di ritenere inesatti tali dati.

Considerato che detto costo di produzione era leggermente superiore al prezzo d'intervento, esso poteva ritenersi esatto, nonostante l'inevitabile margine d'incertezza che implicano tali previsioni.

26 È giustificato, d'altra parte, il fatto che la Commissione abbia assunto come base il costo di produzione italiano, poiché l'Italia è di gran lunga il più importante produttore della Comunità. Tenuto conto di tale costo di produzione e del prezzo d'offerta del mercato mondiale (25 u.c. il quintale), essa ha fissato i prezzi minimi nei confronti della Grecia in 34 u.c. e nei confronti degli altri paesi terzi in 30 u.c., cifra, quest'ultima, che con l'aggiunta dei dazi doganali saliva a 35,4 u.c., di guisa che veniva mantenuta a favore della Grecia la preferenza contemplata dall'Accordo d'associazione.

La circostanza che i prezzi d'offerta del concentrato di pomodoro siano rimasti, successivamente all'applicazione del regolamento criticato, sempre inferiori al prezzo minimo di 34 u.c. (che sarebbe stato raggiunto solo nel giugno 1970) non è sufficiente, di per sé, a far ritenere illegittima la fissazione del prezzo minimo. Se è vero che, durante il secondo semestre 1971, i prezzi interni hanno oscillato intorno alle 30 u.c., in seguito, per contro, essi hanno manifestato una costante tendenza a raggiungere il prezzo minimo.

27 In proposito, si deve aver riguardo altresì alla particolare situazione del mercato di cui trattasi, sul quale le importazioni rendevano più gravi le difficoltà strutturali già esistenti.

28 In vista della complessità delle previsioni economiche rese necessarie dal provvedimento litigioso, non sembra che la Commissione, nella valutazione dei prezzi di cui si doveva tener conto, sia andata oltre ciò che poteva considerarsi come necessario per raggiungere gli obiettivi della stabilizzazione dei mercati e della garanzia di un equo tenore di vita per i produttori agricoli.

29 Infine, la circostanza che le importazioni dalla Grecia in Italia siano diminuite della metà dopo l'entrata in vigore dei provvedimenti litigiosi non è sufficiente a provare che questi avessero carattere proibitivo. La circostanza che le importazioni sono diminuite maggiormente in Italia che negli altri Stati membri si deve ritenere normale, in relazione al fatto che l'industria produttrice di concentrato è principalmente ubicata in detto Stato membro.

Sulla questione d'interpretazione

30 Si chiede alla Corte se l'art. 2, n. 1, del regolamento del Consiglio n. 1428/71, come pure l'art. 41 dell'Accordo d'associazione tra la CEE e la Grecia, vadano intesi nel senso che fra i provvedimenti ivi contemplati esiste un ordine di precedenza.

31 Il regolamento 1428/71 stabilisce, all'art. 2, che i provvedimenti di salvaguardia possone consistere sia nella sospensione delle importazioni, sia in un sistema di prezzi minimi al disotto dei quali le importazioni possono essere sottoposte alla clausola ch'esse avvengano ad un prezzo superiore al prezzo minimo fissato.

L'art. 41 dell'Accordo d'associazione contempla invece, come provvedimento protettivo, un sistema di prezzi minimi con due varianti, di cui l'una consiste nella sospensione o la temporanea riduzione delle importazioni al disotto del prezzo minimo, l'altra nel subordinare dette importazioni alla condizione ch'esse avvengano ad un prezzo superiore al prezzo minimo.

Essendo tenuta, nell'adottare provvedimenti di salvaguardia, ad osservare gli obblighi che derivano dagli impegni della Comunità sul piano internazionale,

la Commissione doveva, nei confronti della Grecia, applicare l'una o l'altra delle due alternative del sistema di prezzi minimi.

32 Né dal testo dell'art. 2 del regolamento n. 1428/71, né da quello dell'art. 41 dell'Accordo d'associazione risulta, attraverso l'enumerazione dei provvedimenti ivi contemplati, un ordine di precedenza fra gli stessi.

È conforme allo scopo perseguito con tali provvedimenti il fatto che l'autorità possa scegliere, a seconda delle circostanze, quello che le sembri più opportuno.

Di conseguenza, nei confronti della Grecia, vi era libertà di scelta fra le due alternative del regime di prezzi minimi contemplato dall'Accordo d'associazione; quella che è stata seguita sembra anzi essere meno coercitiva del sistema del contingentamento al disotto del prezzo minimo, anch'esso previsto dal suddetto Accordo.

D'altra parte, come già si è detto, quest'ultimo sistema implicava un congegno di rilevazione dei prezzi interni che non esisteva, per i prodotti in questione, al momento in cui doveva essere adottato il provvedimento.

33 La questione deferita va quindi risolta nel senso che né l'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, né l'art. 41 dell'Accordo d'associazione con la Grecia stabiliscono un ordine di precedenza fra i provvedimenti ivi contemplati.

Sulle spese

34 Le spese sostenute dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, cui spetta quindi la decisione sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali dell'attrice nella causa principale, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli artt. 39, 40, 44 e 177,
visti i regolamenti del Consiglio del 2 luglio 1971, nn. 1427 e 1428,
visti i regolamenti della Commissione del 20 luglio 1971, n. 1558 e del 28 luglio 1971, n. 1643,
vista la decisione del Consiglio del 4 aprile 1962,
visto l'Accordo d'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia del 9 luglio 1961,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'art. 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 19 giugno 1972, afferma per diritto:

1° **L'esame delle questioni sottoposte dal giudice a quo non ha rivelato alcunché atto ad inficiare la validità dell'art. 2 del regolamento CEE n. 1643/71.**

2° **Né l'art. 2, n. 1, del regolamento CEE del Consiglio 2 luglio 1971, n. 1428, né l'art. 41 dell'Accordo 9 luglio 1961 che crea un'associazione tra la Comunità economica europea e la Grecia, stabiliscono un ordine di precedenza fra i provvedimenti ivi contemplati.**

Lecourt Monaco Donner

Mertens de Wilmars Kutscher

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 7 febbraio 1973..

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt