SENTENZA DELLA CORTE

22 novembre 2001 *

Nella causa C-110/97,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. M. A. Fierstra, in qualità di agente,

ricorrente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato dai sigg. R. Torrent, J. Huber e G. Houttuin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

sostenuto da

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. L. Pérez de Ayala Becerril, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Repubblica francese, rappresentata dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. C. Chavance, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

* Lingua processuale: l'olandese.

Repubblica italiana, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig.ra F. Quadri, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e dalla

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor T. van Rijn, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenienti,

avente ad oggetto l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 304, che istituisce misure di salvaguardia per l'importazione di riso originario dei paesi e territori d'oltremare (GU L 51, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai sigg. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, P. Jann e dalla sig.ra F. Macken (relatore), presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, L. Sevón, M. Wathelet, R. Schintgen e V. Skouris, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: sig.ra L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 7 novembre 2000, nel corso della quale il Regno dei Paesi Bassi è stato rappresentato dal sig. M.A. Fierstra, il Consiglio dal sig. G. Houttuin, il Regno di Spagna dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, la Repubblica italiana dalla sig.ra F. Quadri e la Commissione dal sig. T. van Rijn,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 marzo 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 17 marzo 1997 il Regno dei Paesi Bassi ha chiesto, a norma dell'art. 173, secondo comma, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 230, secondo comma, CE), l'annullamento del regolamento (CE) del Consiglio 17 febbraio 1997, n. 304, che istituisce misure di salvaguardia per l'importazione di riso originario dei paesi e territori d'oltremare (GU L 51, pag. 1).

2 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte lo stesso giorno, il ricorrente ha depositato una domanda di provvedimenti urgenti.

3 Con il ricorso in questione, esso ha chiesto:

— in via principale, la sospensione dell'esecuzione del regolamento n. 304/97 relativamente alle importazioni di riso originario delle Antille olandesi e di Aruba;

— in subordine, la fissazione del contingente di riso originario delle Antille olandesi e di Aruba che può essere importato ad un livello almeno pari a quello del contingente di riso originario dei paesi terzi più favoriti che può essere importato nella Comunità in esenzione da dazi doganali;

— in ulteriore subordine, che venga disposto che il Regno dei Paesi Bassi e il Consiglio dell'Unione europea si concertino su un prezzo minimo al quale il riso semigreggio originario delle Antille olandesi e di Aruba può essere importato nella Comunità e che soddisfi talune condizioni esposte dal Regno dei Paesi Bassi, e che essi presentino al presidente della Corte il risultato di tali concertazioni, per una decisione, entro sette giorni da quando ciò sarà stato disposto;

— in estremo subordine, l'adozione di qualsiasi provvedimento che sarà ritenuto necessario.

4 Con ordinanza del presidente della Corte 21 marzo 1997, causa C-110/97 R, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-1795) la suddetta domanda è stata respinta.

5 Con ordinanze 13 giugno e 17 settembre 1997, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Ambito normativo

Il Trattato CE

6 Ai sensi dell'art. 3, lett. r), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. s), CE], l'azione della Comunità comporta l'associazione dei paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: i «PTOM») intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale.

7 A tenore dell'art. 227, n. 3, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 299, n. 3, CE), i PTOM elencati nell'allegato IV del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, allegato II CE) costituiscono oggetto del regime di associazione definito nella parte quarta del Trattato. Le Antille olandesi compaiono in tale allegato.

8 L'art. 228, n. 7, del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 300, n. 7, CE) prevede che gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel detto articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri.

9 La parte quarta del Trattato CE, dal titolo «Associazione dei paesi e territori d'oltremare», raccoglie, segnatamente, gli artt. 131 (divenuto, in seguito a modifica, art. 182 CE), 132 (divenuto art. 183 CE), 133 (divenuto, in seguito a modifica, art. 185 CE) e 136 (divenuto, in seguito a modifica, art. 187 CE).

10 Ai sensi dell'art. 131, secondo e terzo comma, del Trattato, l'associazione tra i PTOM e la Comunità europea ha lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e di instaurare strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme. Conformemente ai principi enunciati nel preambolo del Trattato CE, l'associazione deve in primo luogo permettere di favorire gli interessi degli abitanti dei PTOM e la loro prosperità, in modo da condurli allo sviluppo economico, sociale e culturale che essi attendono.

11 L'art. 132, n. 1, del Trattato CE dispone che gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra loro, in virtù del Trattato.

12 L'art. 133, n. 1, del Trattato stabilisce che le importazioni originarie dei PTOM beneficiano, al loro ingresso negli Stati membri, dell'eliminazione totale dei dazi doganali che interviene progressivamente fra gli Stati membri conformemente alle disposizioni del Trattato.

13 In conformità all'art. 134 del Trattato, se il livello dei dazi applicabili alle merci in provenienza da un paese terzo alla loro entrata in un PTOM, avuto riguardo alle disposizioni dell'articolo 133, n. 1 del Trattato, è tale da provocare deviazioni di traffico a detrimento di uno degli Stati membri, questo può domandare alla Commissione di proporre agli altri Stati membri le misure necessarie per porre rimedio a tale situazione.

14 Ai sensi dell'art. 136 del Trattato, il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisce, muovendo dalle realizzazioni acquisite, nell'ambito dell'associazione tra i PTOM e la Comunità e basandosi sui principi iscritti nel Trattato, le disposizioni relative alle modalità e alla procedura dell'associazione tra i PTOM e la Comunità.

La decisione 91/482/CEE

15 Il 25 luglio 1991, il Consiglio ha adottato, a norma dell'art. 136 del Trattato, la decisione 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1; in prosieguo: la «decisione PTOM»).

16 Ai sensi dell'art. 101, n. 1, della decisione PTOM, i prodotti originari dei PTOM sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente.

17 Secondo l'art. 6, n. 2, dell'allegato II alla decisione PTOM, quando prodotti interamente ottenuti nella Comunità o negli Stati ACP (Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico) costituiscono oggetto di lavorazioni o di trasformazioni nei PTOM, li si considera come interamente ottenuti nei PTOM.

18 In deroga al principio enunciato all'art. 101, n. 1, l'art. 109, n. 1, della decisione PTOM autorizza la Commissione ad adottare le misure di salvaguardia che risultino necessarie «[q]ualora l'applicazione della [detta] decisione comporti turbative gravi in un settore dell'attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero, ovvero

sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore d'attività della Comunità o di una sua regione».

19 Ai sensi dell'art. 109, n. 2, nell'applicare il n. 1 debbono essere scelte in via prioritaria le misure che turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità, misure la cui portata non deve eccedere il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi.

20 Conformemente all'art. 1, nn. 5 e 7, dell'allegato IV della decisione PTOM, ogni Stato membro può deferire al Consiglio la decisione della Commissione di istituire misure di salvaguardia entro i dieci giorni lavorativi successivi a quello della comunicazione della decisione stessa. In un simile caso, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può prendere una diversa decisione entro il termine di ventuno giorni lavorativi.

Il regolamento (CE) n. 21/97

21 In data 29 novembre e 10 dicembre 1996, i governi italiano e spagnolo hanno chiesto alla Commissione di istituire misure di salvaguardia per il riso originario dei PTOM.

22 Sulla base dell'art. 109 della decisione PTOM, la Commissione ha adottato il regolamento (CE) 8 gennaio 1997, n. 21, che istituisce misure di salvaguardia per l'importazione di riso originario dei paesi e territori d'oltremare (GU L 5, pag. 24).

23 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 21/97, introduceva un contingente tariffario che limitava l'importazione di riso originario dei PTOM di cui al codice NC 1006, esente dai dazi doganali, ai quantitativi equivalenti a 4 594 tonnellate di riso originario di Montserrat, 1 328 tonnellate di riso originario delle isole Turks e Caicos, e 36 728 tonnellate di riso originario di altri PTOM.

24 Il regolamento n. 21/97 era applicabile dal 1° gennaio al 30 aprile 1997, conformemente all'art. 7, secondo comma, dello stesso.

25 Successivamente, il governo del Regno Unito, in applicazione dell'art. 1, n. 5, dell'allegato IV alla decisione PTOM, ha deferito al Consiglio il regolamento n. 21/97, chiedendogli di aumentare la quota assegnata a Montserrat ed alle isole Turks e Caicos.

26 Con lettera 21 gennaio 1997, anche il governo olandese ha reso noto di opporsi al regolamento n. 21/97 ed ha invitato il Consiglio ad adottare un'altra decisione.

Il regolamento n. 304/97

27 Il 17 febbraio 1997 il Consiglio ha adottato il regolamento n. 304/97, il cui art. 7, n. 1, ha abrogato il regolamento n. 21/97.

28 In sostanza, il regolamento del Consiglio differisce da quello della Commissione su un unico punto, che consiste nella quota prevista per Montserrat e per le isole Turks e Caicos.

29 L'art. 1, n. 1, del regolamento n. 304/97, così dispone:

«Nel periodo compreso tra il 1° gennaio 1997 e il 30 aprile 1997, le importazioni nella Comunità di riso di cui al codice NC 1006 originario dei PTOM, che fruisce di esenzione dai dazi doganali, sono limitate ai seguenti quantitativi, in equivalente riso semigreggio:

a) 8 000 t di riso originario di Montserrat, e delle isole Turks e Caicos, che si scompongono in:

— 4 594 originarie di Montserrat e

— 3 406 originarie di Montserrat o delle isole Turks e Caicos,

b) 36 728 t di riso originario di altri PTOM».

30 Il regolamento n. 304/97 era applicabile, a norma dell'art. 8, secondo comma, nel periodo compreso tra il 1° gennaio ed il 30 aprile 1997, fatto salvo l'art. 1, n. 1, lett. a), secondo trattino, che sarebbe stato applicabile solo a partire dall'entrata in vigore dello stesso regolamento, il 21 febbraio 1997, data della pubblicazione di quest'ultimo sulla *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*.

Il mercato comunitario del riso

31 Esiste una distinzione tra il riso di tipo «japonica» ed il riso di tipo «indica».

32 I paesi produttori di riso all'interno della Comunità sono essenzialmente la Francia, la Spagna e l'Italia. Circa l'80% del riso prodotto nella Comunità è di tipo «japonica» ed il 20% di tipo «indica». Il riso «japonica» viene soprattutto consumato negli Stati membri meridionali, mentre quello di tipo «indica» negli Stati membri settentrionali.

33 La Comunità, la cui produzione di riso «japonica» è eccedentaria, è complessivamente un esportatore di questa qualità di riso; per contro, essa non produce riso «indica» in quantità sufficienti a soddisfare il proprio fabbisogno, e risulta complessivamente un importatore di questo tipo di riso.

34 Per il consumo, le diverse varietà di riso devono essere trasformate. Dopo il raccolto, il riso viene sbramato, indi sottoposto a pilatura in varie fasi.

35 Il valore unitario del riso aumenta ad ogni stadio della sua trasformazione. Del resto, la trasformazione del riso determina una diminuzione del suo peso iniziale.

36 Si distinguono, in generale, quattro stadi di trasformazione:

— «risone»: si tratta del riso così come viene raccolto, ancora inadatto al consumo;

— riso semigreggio (denominato anche riso bruno): si tratta del riso dal quale è stata asportata la lolla, che è adatto al consumo, ma può essere sottoposto ad ulteriore trasformazione;

— riso semilavorato (denominato anche riso parzialmente lucidato): si tratta del riso dal quale è stata asportata una parte del pericarpo e che è un prodotto semifinito, venduto in genere per l'ulteriore trasformazione e non per il consumo;

— riso lavorato (denominato anche riso lucidato): si tratta del riso completamente trasformato, dal quale sono stati interamente asportati la lolla e il pericarpo.

37 La trasformazione del risone in riso lavorato può essere effettuata in una sola o in più fasi. Di conseguenza, il risone, il riso semigreggio e il riso semilavorato possono tutti essere utilizzati come materia prima dai produttori di riso lavorato.

38 La Comunità produce unicamente riso lavorato, mentre le Antille olandesi producono solo il semilavorato. Per essere consumato all'interno della Comunità, il riso semilavorato originario delle Antille olandesi deve pertanto essere sottoposto ad un ultimo stadio di trasformazione.

39 Diverse società con sede nelle Antille olandesi trasformano in tale paese riso semigreggio proveniente dal Suriname e dalla Guyana in riso semilavorato.

40 Questa operazione di trasformazione è sufficiente per conferire al riso la qualità di prodotto originario dei PTOM, conformemente alle norme enunciate nell'allegato II alla decisione PTOM.

Il ricorso

41 Il governo olandese conclude che la Corte voglia annullare il regolamento n. 304/97 e condannare il Consiglio alle spese.

42 A fondamento del ricorso, il governo olandese invoca cinque motivi relativi, rispettivamente, alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, alla violazione dell'art. 109, n. 2, della medesima decisione, all'esistenza di uno sviamento di potere, all'inosservanza della procedura di revisione delle misure di salvaguardia prevista dall'allegato IV della decisione PTOM e, infine, alla violazione dell'art. 190 del Trattato CE (divenuto art. 253 CE).

43 Il Consiglio conclude che la Corte voglia dichiarare il ricorso irricevibile o respingerlo in quanto infondato e condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

44 Il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana e la Commissione, intervenienti, concludono che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM

Sulla prima parte del primo motivo

45 Con la prima parte del suddetto motivo, il governo olandese fa valere che il Consiglio ha, a torto, ritenuto che l'art. 109 della decisione PTOM attribuisse il potere di istituire misure di salvaguardia per motivi attinenti ai quantitativi o al livello di prezzo dei prodotti originari dei PTOM importati nella Comunità.

46 Detto governo sottolinea che l'art. 132 del Trattato assegna agli Stati membri l'obiettivo di applicare ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra di loro, in virtù del Trattato. Pertanto, anche un basso prezzo di costo dei prodotti originari dei PTOM non può dare luogo, nella relazione PTOM-CE, all'adozione di misure di salvaguardia.

47 Quanto all'aumento delle importazioni di riso originario dei PTOM, il governo olandese sostiene che, poiché l'aumento degli scambi commerciali con i PTOM costituisce, in forza dell'art. 3, lett. r), del Trattato, una delle finalità del regime PTOM, il volume delle importazioni di riso originario dei PTOM non può costituire un motivo di adozione delle misure di salvaguardia.

48 Il governo olandese riconosce che possono essere adottate misure di salvaguardia da parte del Consiglio, ma soltanto qualora ricorrano le condizioni enunciate dall'art. 134 del Trattato.

49 A tale proposito, è opportuno ricordare, in via preliminare, la natura dell'associazione prevista dal Trattato per i PTOM. Per la suddetta associazione vige un regime definito nella parte quarta del Trattato (artt. 131-136), cosicché le disposizioni generali del Trattato non sono applicabili ai PTOM senza espresso riferimento (v. sentenza 12 febbraio 1992, causa C-260/90, Leplat, Racc. pag. I-643, punto 10).

50 Ai sensi dell'art. 131 del Trattato, lo scopo della suddetta associazione è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme.

51 L'art. 132 del Trattato definisce gli obiettivi dell'associazione, disponendo in particolare che gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra di loro, mentre ciascuno PTOM applica ai suoi scambi commerciali con gli Stati membri e gli altri PTOM il regime che applica allo Stato europeo con il quale mantiene relazioni particolari.

52 Tale regime di associazione con i PTOM è favorevole a questi paesi e a questi territori, dei quali mira a promuovere lo sviluppo economico e sociale. Questo atteggiamento favorevole si rispecchia, in particolare, nell'esenzione doganale valida per le merci originarie dei PTOM all'atto della loro importazione nella Comunità (v. sentenza 26 ottobre 1994, causa C-430/92, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-5197, punto 22).

53 Tuttavia, emerge anche dalla giurisprudenza della Corte che, quando il Consiglio adotta misure sulla base dell'art. 136, secondo comma, del Trattato, deve tener conto non solo dei principi che figurano nella quarta parte del Trattato, ma anche degli altri principi del diritto comunitario, ivi compresi quelli che si ricollegano alla politica agricola comune (v. sentenze della Corte 11 febbraio 1999, causa

C-390/95 P, Antillean Rice Mills e a./Commissione, Racc. pag. I-769, punto 37, e 8 febbraio 2000, causa C-17/98, Emesa Sugar, Racc. pag. I-675, punto 38).

54 Questa conclusione è del resto compatibile con gli artt. 3, lett. r), e 131 del Trattato, che prevedono che la Comunità promuova lo sviluppo economico e sociale dei PTOM, senza tuttavia che questa promozione implichi un obbligo di privilegiare questi ultimi (citata sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./ Commissione, punto 38).

55 Nel soppesare i diversi obiettivi fissati dal Trattato, il Consiglio, il quale dispone a tal fine di un ampio potere discrezionale corrispondente alle responsabilità politiche ad esso conferite dagli articoli del Trattato quali l'art. 136, può essere indotto, ove necessario, a ridurre taluni vantaggi in precedenza accordati ai PTOM (v. citata sentenza Emesa Sugar, punto 39).

56 Ne consegue che, quando ritiene che le importazioni di riso originario dei PTOM determinino o rischino di determinare, per mezzo dell'effetto congiunto dei quantitativi importati e dei livelli di prezzo applicati, gravi turbative nel mercato comunitario del riso, il Consiglio può essere indotto, in deroga al principio enunciato dagli artt. 132, n. 1, del Trattato e 101, n. 1, della decisione PTOM, a ridurre taluni vantaggi precedentemente concessi ai PTOM.

57 L'argomento del governo olandese secondo il quale, in forza dell'art. 132 del Trattato, i vantaggi attribuiti ai PTOM nell'ambito della progressiva realizzazione dell'associazione non possono essere rimessi in discussione per motivi relativi ai quantitativi o al livello dei prezzi dei prodotti originari dei PTOM importati nella Comunità non può, dunque, essere accolto.

58 Del resto, contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, la competenza del Consiglio ad adottare misure di salvaguardia non è limitata all'ipotesi prevista dall'art. 134 del Trattato. Infatti, tale disposizione riguarda solo una situazione particolare. Essa non mira a limitare la competenza generale del Consiglio, sancita dall'art. 136, secondo comma, del Trattato, a definire le modalità di attuazione dell'associazione tenendo conto di tutti i principi del Trattato (v., in tal senso, sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./Commissione, citata, punto 41).

59 Pertanto, la prima parte del primo motivo deve essere respinta.

Sulla seconda parte del primo motivo

60 Con la seconda parte dello stesso motivo, il governo olandese sostiene che era chiaramente inesatto constatare, come ha fatto il preambolo del regolamento n. 304/97, che il riso originario dei PTOM era importato a prezzi talmente esigui e in quantità talmente elevate che ciò provocava o rischiava di provocare turbative nel mercato comunitario del riso. Secondo il governo ricorrente, il Consiglio non ha proceduto, in modo giuridicamente valido, alle constatazioni di fatto che gli avrebbero consentito di valutare se ricorrevano le condizioni di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM e se era dunque opportuno adottare misure di salvaguardia.

61 In via preliminare, occorre ricordare che dalla giurisprudenza della Corte emerge che le istituzioni comunitarie dispongono di un ampio potere di valutazione per l'applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM (v., in tal senso, citata sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./Commissione, punto 48).

62 In presenza di un tale potere, il giudice comunitario deve limitarsi ad accertare se il suo esercizio non sia viziato da errore manifesto o da sviamento di potere oppure se le istituzioni comunitarie non abbiano palesemente travalicato i limiti del loro potere discrezionale (v. citata sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./Commissione, punto 48; v. altresì, in tal senso, sentenze 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione, Racc. pag. 207, punto 40, e 12 luglio 2001, causa C-189/01, Jippes e a., Racc. pag. I-5689, punto 80).

63 Tale limitazione del controllo del giudice comunitario si impone segnatamente allorché, come nella fattispecie, le istituzioni comunitarie si trovano a dover operare quali arbitri di interessi confliggenti e a prendere così decisioni nell'ambito delle scelte politiche che rientrano nelle responsabilità loro attribuite (v., in tal senso, sentenza Emesa Sugar, citata, punto 53).

Sui quantitativi di riso originario dei PTOM importati nella Comunità

64 Il governo olandese evidenzia che la produzione comunitaria di riso «indica» nel corso delle campagne 1992/1993 — 1996/1997 era insufficiente a soddisfare il fabbisogno comunitario e che occorreva porre rimedio a tale deficit strutturale procedendo ad importazioni. Pertanto, il volume delle importazioni di riso originario dei PTOM non poteva, a suo parere, né turbare né minacciare turbative nel mercato comunitario del riso.

65 Il suddetto governo osserva inoltre che, durante il periodo di applicazione delle misure di salvaguardia, i quantitativi di riso originario delle Antille olandesi importati nella Comunità sono stati nettamente inferiori rispetto al 1996, ma che, malgrado tale rilevante contrazione, il prezzo del riso «indica» comunitario ha continuato a diminuire.

66 Del resto, il governo olandese sostiene che esistono altre cause, dimostrabili, delle turbative nel mercato comunitario del riso. La maggior parte del riso «indica» sarebbe stato importato nella Comunità da paesi terzi diversi dai PTOM e, a partire dalla campagna 1995/1996, le importazioni provenienti da tali paesi sarebbero ancora aumentate.

67 Il Consiglio e le parti intervenienti rilevano che, nel corso delle campagne 1992/1993 — 1995/1996, le importazioni di riso originario dei PTOM sono triplicate. Tale rilevante crescita, unita all'enorme potenziale di produzione dei PTOM, sarebbe stata determinante per l'adozione di misure di salvaguardia, in particolare in considerazione del fatto che la decisione PTOM ha offerto la possibilità a taluni operatori economici di introdurre nella Comunità riso proveniente dal Suriname e dalla Guyana in esenzione dai dazi doganali e dalle tasse di effetto equivalente, in quanto una prima trasformazione nelle Antille olandesi consente di considerare tale riso come originario di un PTOM.

68 A tale proposito, occorre rilevare anzitutto che, come il Consiglio ha potuto accertare sulla base dei dati provenienti dall'Istituto statistico delle Comunità europee (Eurostat) relativi alle campagne 1992/1993 — 1995/1996, le importazioni di riso originario dei PTOM sono aumentate in modo considerevole e rapido durante tali campagne, perché sono passate, in tonnellaggio, da 77 000 tonnellate nel 1992/1993 a oltre 212 000 tonnellate nel 1995/1996 e, in percentuale delle importazioni complessive di riso, dal 31% a più del 40%.

69 Il governo olandese ha d'altronde riconosciuto che, in seguito all'applicazione della decisione PTOM, le importazioni di riso di tipo «indica» originario dei PTOM sono aumentate in modo costante, anche se ritiene che, data l'insufficienza della produzione comunitaria di riso «indica» rispetto al fabbisogno comunitario, il suddetto aumento non era tale da giustificare l'adozione di misure di salvaguardia.

70 Si deve constatare in secondo luogo che, nell'ambito della politica agricola comune, la Comunità ha incoraggiato gli agricoltori comunitari ad allontanarsi dalla coltura del riso «japonica» per passare alla coltura del riso «indica», onde effettuare una riconversione del settore risicolo. A tal fine è stato adottato il regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1987, n. 3878, relativo all'aiuto alla produzione di determinate varietà di riso (GU L 365, pag. 3), modificato a più riprese e in seguito sostituito, a partire dalla campagna 1996/1997, dal regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1995, n. 3072, relativo all'organizzazione comune del mercato del riso (GU L 329, pag. 18). Il regolamento n. 304/97 mirava espressamente, come emerge dal suo ottavo 'considerando', a limitare le importazioni a basso prezzo di riso originario dei PTOM, in modo da non compromettere tale riconversione.

71 Pertanto, il Consiglio poteva legittimamente ritenere che tale orientamento della politica agricola comune, non contestato dal governo olandese, sarebbe stato compromesso se i PTOM fossero stati autorizzati a soddisfare interamente il fabbisogno comunitario di riso «indica».

72 Il governo olandese non ha dunque dimostrato che il Consiglio abbia commesso un manifesto errore di valutazione ritenendo che le importazioni di riso originario dei PTOM fossero notevolmente aumentate e che tale aumento richiedesse l'introduzione di un contingente tariffario al fine di mantenere le importazioni nella Comunità di riso originario dei PTOM entro limiti compatibili con l'equilibrio del mercato comunitario.

Sul prezzo del riso originario dei PTOM importato nella Comunità

73 Il governo olandese osserva che l'affermazione, nel preambolo del regolamento n. 304/97, che il riso originario dei PTOM è offerto sul mercato comunitario ad un prezzo inferiore rispetto a quello a cui può essere offerto il riso comunitario, allo stadio di trasformazione considerato, è manifestamente inesatta.

74 Esso considera che, poiché i produttori comunitari non producono riso semilavorato, per poter compararare i prezzi è necessario calcolare un prezzo equivalente riso lavorato per il riso originario dei PTOM. Per quanto riguarda la scelta del termine di paragone per il prezzo equivalente riso lavorato, il suddetto governo ritiene che non si debbano prendere in considerazione le importazioni di risone originario dei PTOM. Infatti, mentre il riso comunitario commercializzato allo stato di risone è trasformato dagli acquirenti direttamente in riso lavorato, il risone originario dei PTOM subirebbe, invece, una trasformazione in due fasi: dapprima una trasformazione in riso semilavorato nei PTOM, quindi una trasformazione in riso lavorato nella Comunità. Il prezzo equivalente lavorato del risone originario dei PTOM conterrebbe pertanto un costo supplementare rispetto al prezzo del riso lavorato comunitario, corrispondente al margine di profitto dell'azienda molitoria intermediaria.

75 Il Consiglio, da parte sua, rinvia ai dati forniti da Eurostat per dimostrare che il prezzo del riso «indica» ha conosciuto un brusco calo nei mercati italiano e spagnolo dal mese di ottobre 1996, per attestarsi su un livello notevolmente inferiore al prezzo d'intervento.

76 Quanto alla possibilità di comparare il riso comunitario e il riso importato dai PTOM, la Commissione e i governi spagnolo e francese sostengono che i confronti devono essere effettuati in modo omogeneo, vale a dire allo stadio del riso semilavorato o del riso semigreggio, perché è a tali livelli di trasformazione che vi è concorrenza tra i risi delle diverse origini e non allo stadio del riso lavorato. Ne conseguirebbe che il fatto che la trasformazione del riso proveniente dai PTOM necessiti di una fase di lavorazione supplementare è irrilevante. Dal punto di vista economico, tale fase non sarebbe sicuramente necessaria perché il riso semilavorato originario dei PTOM subisce nelle riserie della Comunità lo stesso tipo di trasformazione del riso semigreggio comunitario (o del riso dei paesi terzi).

77 Nella sentenza del Tribunale 14 settembre 1995, cause riunite T-480/93 e T-483/93, Antillean Rice Mills e a./Commissione (Racc. pag. II-2305), il Tribunale avrebbe d'altronde dichiarato che la Commissione non aveva commesso alcun errore manifesto di valutazione comparando i prezzi allo stadio del riso semilavorato.

78 Il Consiglio afferma che la misura di salvaguardia si imponeva in considerazione della situazione del mercato comunitario del riso «indica», ove interagivano due fattori cumulativi, ossia lo sviluppo dei quantitativi di riso originario dei PTOM importati nella Comunità e il calo dei prezzi nel mercato comunitario. L'aumento irragionevole delle importazioni di riso originario dei PTOM avrebbe nuovamente causato un brusco ribasso del prezzo del riso «indica» comunitario nel 1996, che collocava quest'ultimo ben al di sotto del prezzo d'intervento, e avrebbe richiesto un'iniziativa urgente del Consiglio diretta a tutelare la coerenza della politica agricola comune.

79 La Commissione ritiene parimenti che la minaccia di turbative nel mercato comunitario del riso fosse sufficientemente provata dal notevole calo del prezzo del riso comunitario nell'autunno 1996.

80 A tale proposito, occorre anzitutto rilevare che, come ha fatto l'avvocato generale al paragrafo 97 delle conclusioni, le divergenze tra le stime del governo olandese, da un lato, e quelle del Consiglio e delle parti intervenienti, dall'altro, traggono origine dalle loro scelte diametralmente opposte quanto alla fase di trasformazione in funzione della quale devono essere confrontati i prezzi delle materie prime e quanto ai metodi di calcolo dei prezzi adottati, in particolare per quel che attiene al tasso di conversione da utilizzare tra i diversi livelli di trasformazione.

81 Tuttavia, come indicato al punto 38 della presente sentenza, il riso originario delle Antille olandesi che viene esportato nella Comunità per essere ivi trasformato in riso lavorato è riso semilavorato. Esso si trova quindi in concorrenza, presso i produttori comunitari di riso lavorato, con il risone comunitario.

82 Ne risulta che, come sostengono la Commissione e i governi francese e spagnolo, comparare i prezzi del riso originario dei PTOM e del riso comunitario, allo stadio del riso semilavorato, calcolando a tal fine un prezzo equivalente

semilavorato per il riso comunitario, non è errato, perché tale comparazione si colloca proprio al livello in cui opera la concorrenza.

83 Infine, emerge dal fascicolo che il prezzo del riso «indica» sul mercato italiano è diminuito da 364 ECU/tonnellata nell'ottobre 1996 a 319 ECU/tonnellata nel dicembre 1996, vale a dire a un prezzo inferiore di oltre 30 ECU al prezzo d'intervento.

84 In considerazione di tali elementi, il governo olandese non ha dimostrato che il Consiglio abbia commesso un errore manifesto di valutazione ritenendo, nel preambolo del regolamento n. 304/97, che il riso originario dei PTOM fosse offerto sul mercato comunitario a un prezzo inferiore a quello al quale poteva essere offerto il riso comunitario, alla luce dello stadio di trasformazione considerato.

Sull'esistenza di un nesso di causalità tra l'importazione del riso originario dei PTOM e le turbative nel mercato comunitario

85 Per quanto riguarda, infine, il nesso di causalità tra l'importazione del riso originario dei PTOM e le turbative nel mercato comunitario, il governo olandese sostiene che il Consiglio non ha dimostrato tale nesso. I prezzi del mercato mondiale sarebbero sensibilmente inferiori a quelli del riso originario dei PTOM e, in tale contesto, l'importazione di riso proveniente dai paesi terzi (in particolare dagli Stati Uniti d'America e dall'Egitto) in esenzione dai dazi all'importazione avrebbe avuto una notevole influenza sul mercato comunitario del riso.

86 Per tutta risposta, il Consiglio e le parti intervenienti sottolineano che, nell'ambito di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM, il Consiglio dispone di un ampio potere discrezionale e che, nella fattispecie, ha potuto ragionevolmente giungere alla conclusione che le importazioni in questione, per

l'effetto congiunto dei quantitativi importati e dei livelli di prezzi praticati, provocavano turbative nel mercato comunitario del riso.

87 Riferendosi alla citata sentenza del Tribunale Antillean Rice Mills e a./ Commissione, essi osservano che il Tribunale ha statuito che la Commissione ha a buon diritto rimarcato, sulla base di una rilevante diminuzione del prezzo del riso comunitario in concomitanza ad un aumento considerevole delle importazioni di riso originario dei PTOM, che ricorrevano i presupposti di applicazione dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM. Pertanto, essi ritengono che, per adottare misure di salvaguardia, sia sufficiente che seri indizi suggeriscano che le importazioni di prodotti originari dei PTOM causano o rischiano di causare turbative nella Comunità.

88 In via preliminare, occorre ricordare che la Commissione, in forza dell'art. 109, n. 1, della decisione PTOM, può adottare misure di salvaguardia qualora l'applicazione della decisione PTOM comporti turbative gravi in un settore di attività economica della Comunità o di uno o più Stati membri o ne comprometta la stabilità finanziaria con l'estero, ovvero se sorgano difficoltà che rischino di alterare un settore d'attività della Comunità o di una sua regione.

89 Per quanto riguarda, da una parte, l'argomento del governo olandese secondo cui il rischio di turbative nel mercato comunitario del riso non era imputabile alle importazioni di riso originario dei PTOM, ma ai contingenti tariffari aperti ai sensi del regolamento (CE) del Consiglio 24 luglio 1996, n. 1522, recante apertura e modalità di gestione di taluni contingenti tariffari per l'importazione di riso e rotture di riso (GU L 190, pag. 1), occorre precisare che, all'epoca in cui il Consiglio ha adottato il regolamento n. 304/97, il regolamento n. 1522/96, che autorizza l'importazione nella Comunità di riso «indica» proveniente da paesi terzi in esenzione dai dazi doganali, non trovava, in gran parte, applicazione. Infatti, come evidenzia la Commissione nelle osservazioni, i quantitativi del contingente OMC destinati dal regolamento n. 1522/96 agli Stati Uniti — che costituivano, per quanto concerne il riso lavorato o semilavorato, oltre la metà

del contingente globale istituito dal suddetto regolamento — non erano ancora affrancati, in mancanza di un accordo con gli Stati Uniti sulle modalità di esportazione.

90 D'altra parte, anche se le importazioni di riso proveniente dai paesi terzi avevano un'incidenza sul mercato comunitario del riso, ciò non toglie che il Consiglio poteva ragionevolmente ritenere, alla luce dei dati relativi all'aumento delle importazioni di riso originario dei PTOM e al prezzo di tale riso, che esistesse un nesso tra le suddette importazioni e le turbative o il rischio di turbative nel mercato comunitario del riso.

91 Il considerevole calo del prezzo del riso comunitario in concomitanza ad un rilevante aumento delle importazioni di riso originario dei PTOM costituivano, infatti, seri indizi atti a suggerire che le suddette importazioni causavano o rischiavano di causare gravi problemi nel mercato comunitario del riso.

92 Tenuto conto dell'ampio potere discrezionale delle istituzioni comunitarie nell'ambito di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM e considerando che tale potere discrezionale riguarda non soltanto la natura e la portata delle disposizioni da adottare, ma anche, in una certa misura, l'accertamento dei dati di base (v., in tal senso, sentenze 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punto 55, e 6 luglio 2000, causa C-289/97, Eridania, Racc. pag. I-5409, punto 48), non si può ritenere che il Consiglio abbia effettuato una valutazione manifestamente errata degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione del regolamento n. 304/97.

93 La seconda parte del primo motivo è pertanto infondata.

94 Da quanto precede risulta che il primo motivo deve essere dichiarato infondato.

Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM

95 Con il secondo motivo, che si suddivide in quattro parti, il governo olandese sostiene che il Consiglio ha violato l'art. 109, n. 2, della decisione PTOM.

Sulla prima parte del secondo motivo

96 Con la prima parte di tale motivo il governo olandese rileva che il regolamento n. 304/97 viola l'art. 109, n. 2, della decisione PTOM contravvenendo all'ordine preferenziale Stati membri/PTOM/Stati ACP/ paesi terzi. Tale regolamento avrebbe posto i PTOM in una posizione sfavorevole rispetto agli Stati ACP e ai paesi terzi, consentendo a questi ultimi di esportare nel territorio comunitario una quantità di riso più ingente rispetto a quella esportabile dai PTOM.

97 Secondo il governo olandese, mentre l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 304/97 limitava a 44 728 tonnellate in equivalente riso semigreggio il quantitativo di riso originario dei PTOM che poteva essere importato nella Comunità in regime di esenzione dai dazi doganali durante il periodo interessato, il regolamento n. 1522/96 avrebbe permesso, nel corso di quello stesso periodo, l'importazione dai paesi terzi di 69 488 tonnellate in equivalente riso semigreggio in regime di esenzione dai dazi doganali. Il governo olandese sostiene dunque che il quantitativo di riso proveniente da taluni paesi terzi, che poteva essere importato a dazio zero sulla base del regolamento n. 1522/96, era, di per sé, più ingente del

quantitativo di riso originario dei PTOM che si poteva importare ai sensi del regolamento n. 304/97.

98 Il Consiglio e la Commissione obiettano che la comparazione effettuata dal governo olandese si fonda su una base errata. Il Consiglio evidenzia che il contingente previsto dal regolamento n. 1522/96 consiste in 63 000 tonnellate di riso lavorato o semilavorato su una base annuale, ossia 91 000 tonnellate in equivalente riso semigreggio. Invece, il contingente previsto dal regolamento n. 304/97 sarebbe stato fissato in 44 728 tonnellate in equivalente riso semigreggio per i primi quattro mesi del 1997. Tenendo conto del fatto che, secondo le statistiche di Eurostat, il 26,195% delle importazioni di riso originario dei PTOM nella Comunità si verificano durante i primi quattro mesi dell'anno, il contingente teorico PTOM potrebbe essere stimato per un intero anno pari a circa 170 750 tonnellate, vale a dire circa il triplo del contingente previsto dal regolamento n. 1522/96.

99 La Commissione e il governo spagnolo affermano che, alla luce dei dati forniti dal Consiglio nel corso del procedimento, le importazioni di riso originario dei PTOM, lungi dall'essere sfavorite rispetto alle importazioni provenienti da paesi terzi, si trovavano in una posizione innegabilmente favorevole.

100 A tale proposito, occorre ricordare che, come emerge dai punti 61-63 della presente sentenza, spetta al giudice comunitario limitarsi a esaminare se il Consiglio, che disponeva nella fattispecie di un ampio potere discrezionale, abbia commesso un errore manifesto di valutazione adottando il regolamento n. 304/97.

101 Contrariamente a quanto sostiene il governo olandese, dal fascicolo non si desume che l'attuazione dei regolamenti nn. 304/97 e 1522/96 abbia portato a favorire gli Stati ACP e i paesi terzi rispetto ai PTOM.

102 Infatti, come emerge dal punto 89 della presente sentenza, nel momento in cui il Consiglio ha adottato il regolamento n. 304/97, il regolamento n. 1522/96, che autorizza l'importazione nella Comunità di riso «indica» proveniente da paesi terzi in esenzione dai dazi doganali, non trovava, in gran parte, applicazione.

103 Del resto, risulta che il contingente previsto dal regolamento n. 304/97, di 44 728 tonnellate su quattro mesi, non è manifestamente sfavorevole per i PTOM rispetto al contingente previsto dal regolamento n. 1522/96, di 91 000 su un anno.

104 Alla luce di tali considerazioni si deve dichiarare che il regolamento n. 304/97 non ha posto gli Stati ACP e i paesi terzi in una posizione concorrenziale manifestamente più favorevole rispetto alla posizione dei PTOM.

105 Ne consegue che la prima parte del secondo motivo è infondata.

Sulla seconda parte del secondo motivo

106 Con la seconda parte del secondo motivo il governo olandese sostiene che il Consiglio non ha esaminato, in sede di adozione del regolamento n. 304/97, le conseguenze che il suddetto regolamento avrebbe avuto sull'economia delle Antille olandesi.

107 Ai sensi dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, tutte le misure di salvaguardia dovrebbero soddisfare il presupposto di turbare il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità, obbligando le istituzioni comunitarie a

informarsi sulle conseguenze delle misure contemplate. Tuttavia, al momento dell'adozione del regolamento n. 21/97, la Commissione non si sarebbe informata sulle ripercussioni negative che la sua decisione rischiava di produrre sull'economia dei PTOM interessati nonché per le imprese interessate, né le suddette ripercussioni sarebbero state tenute in considerazione dal Consiglio al momento della predisposizione del regolamento n. 304/97.

108 Il governo olandese precisa che, sebbene una riunione di concertazione con i PTOM sia stata effettivamente organizzata dalla Commissione il 18 dicembre 1996, detta riunione ha avuto luogo quando il comitato composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione, previsto dall'art. 1, n. 2, dell'allegato IV della decisione PTOM, era stato già riunito, il 13 dicembre 1996, e la Commissione aveva già un'opinione ben consolidata sull'adozione di misure di salvaguardia. Per di più, il termine entro il quale tale riunione di concertazione è stata convocata non avrebbe consentito ai PTOM di raccogliere le informazioni necessarie al fine di valutare le ripercussioni delle misure di salvaguardia previste.

109 Il suddetto governo ne conclude che la Commissione e il Consiglio non abbiano rispettato gli obblighi che loro incombevano in forza dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM.

-

110 Il Consiglio replica che, dopo la causa decisa con la citata sentenza del Tribunale Antillean Rice Mills e a./Commissione, esso conosce perfettamente la situazione dell'industria di trasformazione del riso nelle Antille olandesi e ad Aruba.

111 Il Consiglio sostiene di avere la facoltà e il dovere, nel contesto dell'equilibrio istituzionale, di basarsi sulle misure di salvaguardia adottate dalla Commissione, che costituiscono il fondamento della propria decisione e per l'elaborazione delle

quali i lavori preparatori che si svolgono in seno alla Commissione, nonché la competenza dei vari Stati membri, giocano naturalmente un ruolo importante. Esso rileva che la procedura definita dall'art. 1, nn. 5 e 7, dell'allegato IV della decisione PTOM costituisce una sorta di appello, nell'ambito della quale il Consiglio non può né deve compiere ex novo tutto il lavoro di verifica della fondatezza del regolamento della Commissione, ma può eventualmente limitarsi ad esaminare le questioni che gli sono deferite dagli Stati membri.

112 Occorre anzitutto constatare che, per quanto riguarda la riunione di concertazione del 18 dicembre 1996, se è vero che la Commissione, prima della sua convocazione, aveva già fatto partecipe il governo olandese della sua intenzione di adottare misure di salvaguardia, il suddetto governo non produce alcun elemento di prova in grado di dimostrare che la decisione della Commissione volta ad istituire misure di salvaguardia era stata già adottata al momento di detta riunione e che quest'ultima era stata una mera formalità.

113 Del resto, dagli elementi prodotti dalle parti non emerge che il Consiglio sarebbe venuto meno al suo obbligo di accertare le conseguenze delle misure di salvaguardia sull'economia delle Antille olandesi prima di adottare il regolamento n. 304/97. A tale proposito, occorre rilevare, come fa il Consiglio, che quando uno Stato membro gli deferisce, in forza dell'art. 1, n. 5, dell'allegato IV della decisione PTOM, una decisione della Commissione che istituisce misure di salvaguardia, il Consiglio non è tenuto a effettuare un'inchiesta del tutto autonoma prima di adottare la sua decisione in forza all'art. 1, n. 7, dell'allegato IV della decisione PTOM, ma può legittimamente tener conto degli elementi alla luce dei quali la Commissione aveva deciso di adottare la sua decisione.

114 Il governo olandese osserva parimenti che, introducendo misure di salvaguardia, i regolamenti nn. 21/97 e 304/97 hanno totalmente ignorato il legittimo affidamento delle imprese i cui lotti di riso, al momento in cui le suddette misure sono state adottate, erano già stati inoltrati verso la Comunità.

115 Per quanto riguarda l'asserita violazione del principio di tutela del legittimo affidamento, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza, gli operatori economici non sono legittimati a fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata con provvedimenti adottati dalle istituzioni comunitarie nell'ambito del loro potere discrezionale (v. sentenza 19 novembre 1998, causa C-284/94, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-7309, punto 43).

116 Vero è che dalla giurisprudenza della Corte emerge altresì che le istituzioni comunitarie non possono, senza violare il principio di tutela del legittimo affidamento, adottare misure che hanno l'effetto di privare un operatore economico dei diritti a cui questi poteva legittimamente ambire, fatto salvo un interesse pubblico inderogabile (v., in tal senso, sentenza 26 giugno 1990, causa C-152/88, Sofrimport/Commissione, Racc. pag. I-2477, punti 26 e 27).

117 Tuttavia, come rileva l'avvocato generale al punto 52 delle conclusioni, i contratti di fornitura di riso ad acquirenti comunitari ai quali il governo olandese fa riferimento sono stati conclusi dopo che la Commissione aveva comunicato al governo olandese la sua intenzione di adottare misure di salvaguardia e quando l'importatore interessato, la società Antillean Rice Mills NV, conosceva tale intenzione e avrebbe perfettamente potuto ottenere titoli d'importazione prima dell'entrata in vigore delle suddette misure.

118 Si deve quindi dichiarare che la seconda parte del secondo motivo è infondata.

Sulla terza e quarta parte del secondo motivo

119 Con la terza e la quarta parte del secondo motivo, il governo olandese osserva che il principio di proporzionalità, come enunciato dall'art. 109, n. 2, della decisione

PTOM, non è stato rispettato al momento dell'adozione del regolamento n. 304/97.

120 In primo luogo, il governo olandese evidenzia che, ai sensi dell'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, le misure adottate in conformità all'art. 1 della medesima disposizione non possono avere una portata che ecceda il limite di quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle difficoltà manifestatesi.

121 Orbene, il regolamento n. 304/97 non si sarebbe conformato a tale prescrizione. Secondo il governo olandese, una misura di salvaguardia che avesse previsto un prezzo minimo sarebbe stata altrettanto adatta a realizzare lo scopo perseguito e sarebbe stata meno restrittiva per i PTOM e le imprese interessati, in quanto non avrebbe determinato il completo blocco delle esportazioni di riso nella Comunità.

122 A tale riguardo si deve ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, 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 (sentenze 13 maggio 1997, causa C-233/94, Germania/Parlamento e Consiglio, Racc. pag. I-2405, punto 54; 14 luglio 1998, causa C-284/95, Safety High-Tech, Racc. pag. I-4301, punto 57 e citata sentenza della Corte Antillean Rice Mills e a./Commissione, punto 52).

123 Come risulta dal dodicesimo 'considerando' del regolamento n. 304/97, il Consiglio ha ritenuto che l'introduzione di un contingente tariffario avrebbe consentito di garantire l'accesso al mercato comunitario del riso originario dei PTOM entro limiti compatibili con l'equilibrio dello stesso mercato, mantenendo al tempo stesso, per quanto possibile, un trattamento preferenziale per questo prodotto in conformità degli obiettivi della decisione PTOM.

124 Il regolamento n. 304/97 mirava semplicemente a limitare l'importazione in esenzione dai dazi doganali del riso originario dei PTOM. Esso non ambiva né ha avuto l'effetto di vietare le importazioni del suddetto prodotto. Una volta esaurito il contingente tariffario per il riso originario dei PTOM, le Antille olandesi potevano sempre esportare quantitativi supplementari mediante pagamento dei dazi doganali esigibili.

125 Le misure di salvaguardia adottate in forza del regolamento n. 304/97, che hanno limitato solo eccezionalmente, parzialmente e temporaneamente la libera importazione nella Comunità del riso originario dei PTOM, erano pertanto adatte allo scopo perseguito dalle istituzioni comunitaire quale emerge dal suddetto regolamento e dalla decisione PTOM.

126 Quanto all'argomento del governo olandese secondo cui l'introduzione di un prezzo minimo avrebbe causato minori turbative all'economia dei PTOM e sarebbe stata altrettanto efficace per conseguire gli scopi perseguiti, occorre ricordare che, pur vigilando sul rispetto dei diritti dei PTOM, il giudice comunitario non può, senza rischiare di ledere l'ampio potere discrezionale del Consiglio, sostituire la propria valutazione a quella del Consiglio per quanto riguarda la scelta della misura più appropriata per prevenire turbative nel mercato comunitario del riso, ove non sia stata fornita la prova che le misure adottate fossero manifestamente inidonee al conseguimento dell'obiettivo perseguito (v., in tal senso, sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio, Racc. pag. I-4973, punto 94, e citata sentenza Jippes e a., punto 83).

127 Orbene, il governo olandese non ha provato che il Consiglio avesse disposto misure manfestamente inidonee o che avesse effettuato una valutazione manifestamente erronea degli elementi di cui disponeva al momento dell'adozione del regolamento n. 304/97.

128 Infatti, date le conseguenze limitate dell'istituzione, per soli quattro mesi, di un contingente tariffario per l'importazione di riso originario dei PTOM, era

ragionevole per il Consiglio ritenere, nell'ottica della conciliazione degli scopi della politica agricola comune e dell'associazione dei PTOM alla Comunità, che il regolamento n. 409/97 fosse adatto a realizzare l'obiettivo prefisso e che non eccedesse quanto necessario per raggiungere detto scopo.

129 In secondo luogo, il governo olandese sostiene che l'art. 109, n. 2, della decisione PTOM è stato violato in quanto l'importo della cauzione richiesta agli importatori antillani in forza dell'art. 3, n. 4, del regolamento n. 304/97 rende inapplicabile il regolamento (CE) della Commissione 23 maggio 1995, n. 1162, che stabilisce modalità particolari d'applicazione del regime dei titoli d'importazione e d'esportazione nel settore dei cereali e del riso (GU L 117, pag. 2). L'importo della cauzione applicabile alle importazioni di riso originario dei PTOM — pari ai dazi doganali applicabili ai paesi terzi — sarebbe sproporzionato rispetto allo scopo perseguito dalla decisione PTOM.

130 A questo proposito occorre rilevare che il regolamento n. 304/97 ha stabilito un contingente tariffario limitato a 36 728 tonnellate di riso originario di PTOM diversi da Montserrat e dalle isole Turkos e Caicos e che si doveva prevedere che il suddetto contingente suscitasse un notevole interesse presso gli esportatori.

131 Come la Commissione ha giustamente osservato, occorreva, tramite un elevato importo a titolo di cauzione, evitare che gli operatori chiedessero titoli d'importazione e in seguito non li utilizzassero, causando in questo modo un pregiudizio agli altri operatori che avessero avuto effettivamente l'intenzione di importare riso originario dei PTOM, ma che non avrebbero potuto ottenere una sufficiente quantità di titoli d'importazione.

132 A differenza di quanto sostiene il ricorrente, una cauzione di tale genere non priva le imprese realmente interessate della possibilità di esportare riso nella Comunità.

Infatti, se l'importo della garanzia deve essere certamente pagato per la concessione di titoli d'importazione, il suddetto importo è restituito all'impresa se l'operazione d'importazione è compiuta.

133 Ne consegue che anche la terza e la quarta parte del secondo motivo devono essere respinte.

134 Di conseguenza, il secondo motivo deve essere interamente respinto.

Sul terzo motivo, relativo all'esistenza di uno sviamento di potere

135 Secondo il governo olandese il Consiglio ha utilizzato il potere che gli attribuisce l'art. 109 della decisione PTOM per uno scopo diverso da quello per il quale questo potere può essere utilizzato.

136 Esso sostiene che la Comunità ha sempre voluto opporsi allo sviluppo degli scambi con i PTOM, indotto dalla decisione PTOM, e che le misure di salvaguardia istituite nei confronti del riso originario dei PTOM sono finalizzate a tale scopo. Orbene, le misure di salvaguardia non potrebbero essere impiegate a tal fine. La Commissione e il Consiglio avrebbero piuttosto dovuto modificare la decisione PTOM in conformità alla procedura prescritta, che richiede l'unanimità in seno al Consiglio. Ricorrendo allo strumento della misura di salvaguardia, il Consiglio e la Commissione si sarebbero dunque resi colpevoli di uno sviamento del potere loro conferito dall'art. 109, n. 1, della decisione PTOM.

137 Come la Corte ha ripetutamente affermato, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordanti, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista per far fronte alle circostanze del caso di specie (v. sentenze 21 giugno 1984, causa 69/83, Lux/Corte dei Conti, Racc. pag. 2447, punto 30; 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a., Racc. pag. I-4023, punto 24; 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione, Racc. pag. I-2019, punto 31, e 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, Windpark Groothusen/Commissione, Racc. pag. I-2873, punto 52).

138 Per quanto riguarda gli scopi perseguiti dal Consiglio al momento dell'adozione del regolamento n. 304/97, nessun elemento nel fascicolo consente di asserire che, come sostiene il governo olandese, il Consiglio perseguiva uno scopo diverso da quello di porre rimedio alle turbative constatate nel mercato comunitario del riso o di evitare danni più gravi rispetto a quelli già esistenti.

139 Per quanto riguarda il fatto che il Consiglio è ricorso, per stabilire misure di salvaguardia, al meccanismo dell'art. 109 della decisione PTOM piuttosto che ad una modifica della decisione PTOM, si deve rilevare che il meccanismo previsto dal suddetto articolo ha proprio lo scopo di consentire al Consiglio di porre fine a gravi turbative o di prevenirle in un settore di attività economica della Comunità. Nulla impone al Consiglio di ricorrere ad un altro meccanismo perché le misure di salvaguardia previste limiterebbero sostanzialmente le importazioni. Al Consiglio compete soltanto, in conformità all'art. 109, n. 2, della decisione PTOM, vigilare sul fatto che tali misure turbino il meno possibile il funzionamento dell'associazione e della Comunità e che non eccedano quanto è strettamente indispensabile per porre rimedio alle suddette difficoltà.

140 Il terzo motivo del governo olandese deve essere pertanto respinto.

Sul quarto motivo, relativo all'inosservanza della procedura di revisione delle misure di salvaguardia prevista dall'allegato IV della decisione PTOM

141 Il governo olandese sostiene, anzitutto, che il Consiglio ha utilizzato il potere che trae dall'art. 1, n. 7, dell'allegato IV della decisione PTOM in modo manifestamente errato. Mediante l'adozione del regolamento n. 304/97 il Consiglio avrebbe preso una nuova decisione diretta a sostituire le misure di salvaguardia che erano state decise dalla Commissione. Pertanto, non avrebbe a sua volta accertato se ricorressero i presupposti di applicazione dell'art. 109, ma si sarebbe basato sulle affermazioni della Commissione, in base alle quali detti presupposti ricorrevano.

142 Il governo olandese osserva quindi che il Consiglio non ha assolutamente accertato quali quantitativi di riso originario dei PTOM fossero importati nella Comunità, quale fosse il livello di prezzo del suddetto riso o quali fossero le gravi turbative, o la minaccia delle suddette, nel mercato comunitario del riso. Inoltre il Consiglio non avrebbe avuto a disposizione elementi forniti dalla Commissione che gli avrebbero consentito di controllare l'esattezza delle conclusioni della Commissione.

143 In secondo luogo, il governo olandese ritiene che le misure di salvaguardia istituite dal regolamento n. 304/97 siano state adottate in violazione dell'art. 1, n. 4, dell'allegato IV della decisione PTOM. Tale disposizione preciserebbe che la decisione della Commissione emanata in applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM è immediatamente applicabile, ma non farebbe riferimento alla retroattività. Tuttavia il regolamento n. 21/97, per quanto entrato in vigore il 9 gennaio 1997, giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, in forza dell'art. 7, primo comma, era applicabile dal 1° gennaio al 30 aprile 1997, in conformità del secondo comma del suddetto articolo. Tale atto avrebbe quindi avuto un effetto retroattivo. Tale violazione dell'art. 1, n. 4, dell'allegato IV della decisione PTOM non sarebbe stata sanata mediante il regolamento n. 304/97.

144 Per quanto riguarda, da un lato, la critica da parte del governo olandese dell'esame effettuato dal Consiglio preliminarmente all'adozione del regolamento n. 304/97, occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 1, nn. 5 e 7, dell'allegato IV della decisione PTOM, ogni Stato membro può deferire al Consiglio la decisione della Commissione che adotta le misure adeguate per l'attuazione dell'art. 109 della decisione PTOM e il Consiglio può adottare una diversa decisione nel termine ivi indicato.

145 Quando il Consiglio decide di adottare una nuova decisione, quest'ultima va intesa come collocata nell'ambito della procedura generale in cui la Commissione è già intervenuta.

146 Come è stato già evidenziato al punto 113 della presente sentenza, le suddette disposizioni della decisione PTOM non esigono che il Consiglio effettui un'inchiesta del tutto autonoma prima di adottare la propria decisione in forza dell'art. 1, n. 7, dell'allegato IV della decisione PTOM.

147 Considerata la natura del riesame effettuato dal Consiglio in tale contesto, nonché il fatto che una misura di salvaguardia deve essere di regola adottata a breve scadenza, è del tutto logico e legittimo che il Consiglio abbia tenuto in considerazione i dati alla luce dei quali la Commissione aveva deciso di adottare il regolamento n. 21/97.

148 Inoltre, come emerge dal punto 61 della presente sentenza, nell'ambito di applicazione dell'art. 109 della decisione PTOM, il Consiglio gode di un ampio potere discrezionale. Spetta pertanto al ricorrente dimostrare che l'esercizio del suddetto potere da parte del Consiglio è viziato da errore manifesto o da sviamento di potere o, ancora, che il Consiglio ne ha manifestamente travalicato i limiti.

149 Il governo olandese non ha provato che così sia avvenuto nella fattispecie.

150 Per quanto concerne, d'altro lato, l'asserita violazione dell'art. 1, n. 4, dell'allegato IV della decisione PTOM, occorre anzitutto rilevare che la suddetta disposizione, secondo la quale la decisione della Commissione che istituisce misure di salvaguardia è immediatamente applicabile, non può essere interpretata come volta a vietare l'adozione di misure retroattive. Essa costituisce soltanto un'attuazione della possibilità, offerta dall'art. 191 del Trattato CE (divenuto art. 254 CE), di stabilire l'entrata in vigore di un regolamento a una data diversa da quella applicabile per difetto.

151 Resta tuttavia il fatto che il principio della certezza del diritto osta, come norma generale, a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore alla sua pubblicazione. Tuttavia una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato (v. sentenze 25 gennaio 1979, causa 98/78, Racke, Racc. pag. 69, punto 20; 25 gennaio 1979, causa 99/78, Decker, Racc. pag. 101, punto 8; 16 febbraio 1982, causa 258/80, Rumi/Commissione, Racc. pag. 487, punto 11, e 9 gennaio 1990, causa C-377/88, SAFA, Racc. pag. I-1, punto 13).

152 A tale proposito, l'art. 1, n. 4, del regolamento n. 21/97 prevede in sostanza che le domande di titoli per l'importazione presentate a decorrere dal 4 gennaio 1997 fino all'entrata in vigore del regolamento, il 9 gennaio 1997, e per le quali non sono stati rilasciati titoli, si considerano ricevibili ai sensi del regolamento n. 21/97, se rispondono a taluni presupposti istituiti dal suddetto regolamento.

153 Ne risulta che il regime applicabile a tali domande è stato modificato retroattivamente dal regolamento n. 21/97.

154 Tuttavia, contrariamente a quanto suggerisce il governo olandese, la Commissione, lungi dal sottoporre con efficacia retroattiva e in in modo indifferenziato tutti i titoli d'importazione richiesti o concessi tra il 1° gennaio e l'entrata in vigore del regolamento n. 21/97 alle restrizioni risultanti dal suddetto regolamento, ha introdotto un regime graduale il cui effetto retroattivo è ridotto. Infatti, sono interessate solo le domande depositate a partire dal 4 gennaio 1997 e le suddette domande non sono assoggettate a tutti i presupposti di ricevibilità istituiti dal regolamento.

155 Tale regime non era ingiustificato, tenuto conto delle circostanze eccezionali che risultavano essere la rilevante crescita delle importazioni a basso prezzo di riso originario dei PTOM, la minaccia che ne derivava di gravi turbative nel mercato comunitario del riso e il rischio di speculazione originato dal contingentamento.

156 Del resto, la Commissione, sin dalla data prevista per l'applicabilità delle misure transitorie di cui all'art. 1, n. 4, del regolamento n. 21/97, ha pubblicato un parere nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* per rendere note dette misure agli ambiti professionali interessati. Anche a prescindere da tale pubblicazione, occorre rilevare che gli operatori erano a conoscenza dell'imminenza delle misure di salvaguardia. Di conseguenza, l'adozione delle misure prevista dall'art. 1, n. 4, del regolamento n. 21/97 non risulta aver leso alcun affidamento degno di tutela.

157 Occorre concludere che la Commissione era legittimata ad adottare le disposizioni retroattive previste dall'art. 1, n. 4, del regolamento n. 21/97 e che non si può quindi contestare al Consiglio di non aver abrogato tali disposizioni nel regolamento n. 304/97.

158 Ne consegue che anche il quarto motivo deve essere respinto.

Sul quinto motivo, relativo alla violazione dell'art. 190 del Trattato

159 Secondo il ricorrente, il regolamento n. 304/97 violerebbe l'art. 190 del Trattato in quanto presenterebbe un'insufficiente motivazione.

160 A tale riguardo, il governo olandese ricorda che la motivazione deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio sindacato.

161 Il governo olandese ritiene che le asserzioni formulate nei 'considerando' del regolamento n. 304/97 secondo le quali, in primo luogo, il riso originario dei PTOM veniva offerto sul mercato comunitario a un prezzo decisamente inferiore a quello del riso comunitario; in secondo luogo, le importazioni di riso originario dei PTOM, per l'effetto congiunto dei quantitativi importati e dei livelli di prezzo applicati, causavano gravi turbative nel mercato comunitario del riso e, in terzo luogo, dette importazioni erano tali da compromettere gli sforzi comunitari di riconversione della produzione comunitaria di riso «japonica» in riso «indica», non sarebbero suffragate da elementi sufficienti.

162 Il Consiglio non avrebbe effettuato alcuna verifica dell'evoluzione del mercato e non avrebbe pertanto potuto concludere che le dette importazioni provocassero gravi turbative in tale mercato. Le suddette lacune nella motivazione non possono essere compensate dal fatto che il governo olandese sarebbe stato in possesso, essendo stato coinvolto nell'attuazione del regolamento n. 304/97, di informazioni che gli avrebbero consentito di colmare le lacune in questione.

163 A tale riguardo, occorre ricordare che la motivazione prescritta dall'art. 190 del Trattato dev'essere adeguata alla natura dell'atto considerato. Essa deve far

apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e alla Corte di esercitare il proprio sindacato (v. sentenze 13 ottobre 1992, causa C-63/90 e C-67/90, Portogallo e Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-5073, punto 16; 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio, Racc. pag. I-3411, punto 19, e 4 febbraio 1997, cause riunite C-9/95, C-23/95 e C-156/95, Belgio e Germania/Commissione, Racc. pag. I-645, punto 44).

164 Tuttavia, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento del fatto che la motivazione di una decisione soddisfi o meno le condizioni di cui all'art. 190 del Trattato va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui gli Stati membri sono stati strettamente associati al procedimento di elaborazione dell'atto controverso e conoscevano pertanto il contesto in cui è stato emanato (v. sentenze 17 ottobre 1995, causa C-478/93, Paesi Bassi/Commissione, Racc. pag. I-3081, punti 49 e 50, e 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. II, Racc. pag. I-3799, punto 16).

165 Inoltre, ove si tratti di un atto destinato ad un'applicazione generale, la motivazione può limitarsi ad indicare, da un lato, la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e, dall'altro, gli obiettivi generali che esso si prefigge (v. citata sentenza Spagna/Consiglio, punto 28).

166 Peraltro, la Corte ha ripetutamente affermato che, se l'atto contestato evidenzia i termini essenziali dello scopo perseguito dall'istituzione, sarebbe eccessivo pretendere una motivazione specifica per le diverse scelte d'indole tecnica operate (v., in particolare, citate sentenze Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. II, punto 16, e Spagna/Consiglio, punto 30).

167 Questo vale a maggior ragione quando le istituzioni comunitarie dispongono, come nel caso di specie, di un ampio potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione di una politica complessa (v., in questo senso, citata sentenza Spagna/Consiglio, punto 33).

168 Il regolamento n. 304/97 costituisce un atto di applicazione generale che si inserisce in una serie di regolamenti emanati dalle istituzioni comunitarie al fine di attuare e di conciliare due politiche complesse, come la politica agricola comune nel settore del riso e la politica economica elaborata nell'ambito del regime di associazione con i PTOM.

169 Dal fascicolo emerge che l'adozione da parte della Commissione di misure di salvaguardia in forza del regolamento n. 21/97 è stata preceduta da una serie di contatti e di riunioni tra la Commissione, gli Stati membri e i PTOM.

170 Per quanto riguarda il regolamento n. 304/97, il Consiglio ha ricordato, nei suoi 'considerando', da un lato, il contesto in cui ha accertato che sussisteva un rischio di turbative nel mercato comunitario del riso causato dall'effetto congiunto dei quantitativi e dei livelli di prezzo del riso originario dei PTOM importato nella Comunità. Esso ha fatto riferimento in particolare, nel settimo e ottavo 'considerando', alla delicata situazione del mercato comunitario originata da un'annata di normale raccolto di riso «indica» dopo due anni di siccità e da una produzione deficitaria di riso «indica» nell'ambito della Comunità.

171 Il Consiglio ha, d'altro lato, spiegato che l'importazione a basso prezzo di riso originario dei PTOM era da tale da compromettere gli sforzi di riconversione della produzione comunitaria di riso «japonica» in riso «indica» e che i

quantitativi di riso originario dei PTOM importati nella Comunità potevano sempre aumentare date le potenzialità delle regioni produttrici.

172 Tale motivazione contiene una chiara descrizione della situazione di fatto e degli scopi perseguiti e, alla luce delle circostanze del caso di specie, risulta essere stata sufficiente per consentire al governo olandese di verificarne il contenuto e di accertare, all'occorrenza, l'opportunità di contestare la legittimità della decisione così motivata.

173 Da quanto sopra risulta che il quinto motivo deve essere respinto in quanto infondato.

174 Pertanto, il ricorso del Regno dei Paesi Bassi deve essere interamente respinto.

Sulle spese

175 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché il Consiglio ne ha fatto domanda, il Regno dei Paesi Bassi, rimasto soccombente, va condannato alle spese. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, dello stesso regolamento, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana e la Commissione, intervenuti nella causa, sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il ricorso è respinto in quanto infondato.**

2) **Il Regno dei Paesi Bassi è condannato alle spese.**

3) **Il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana e la Commissione delle Comunità europee sopportano le proprie spese.**

Rodríguez Iglesias Jann Macken

Gulmann Edward La Pergola

Puissochet Sevón Wathelet

Schintgen Skouris

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 novembre 2001.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias