

Conclusions

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

JACOBS

presentate il 2 dicembre 2004(1)

Causa C-342/03

Regno di Spagna

contro

Consiglio dell'Unione europea

«>>»

1. Con il ricorso in esame, il Regno di Spagna chiede alla Corte di annullare il regolamento del Consiglio (CE) 5 giugno 2003, n. 975 recante apertura e modalità di gestione di un contingente tariffario per le importazioni di conserve di tonno di cui ai codici NC 1604 14 11, 1604 14 18 e 1604 20 70 (2) .

Il regolamento controverso e il contesto in cui si colloca

2. Nel novembre 2001 la Comunità, la Thailandia e le Filippine hanno convenuto di avviare consultazioni, onde esaminare in qual misura i legittimi interessi di questi Stati venissero ad essere lesi dal trattamento tariffario preferenziale applicato alle conserve di tonno provenienti dagli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (in prosieguo: «gli Stati ACP»).

3. All'epoca, la Comunità concedeva alle conserve di tonno provenienti dagli Stati ACP la totale esenzione dai dazi doganali, mentre le conserve di tonno in provenienza dalla Thailandia e dalle Filippine erano soggette a dazio doganale, con un'aliquota del 24%.

4. Data l'impossibilità di giungere ad una soluzione accettabile per entrambe le parti, la Comunità, la Thailandia e le Filippine decidevano di rimettere la controversia alla procedura di mediazione nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del Commercio (in prosieguo: l'«OMC»).

5. Il 20 dicembre 2002 il mediatore raccomandava alla Comunità di aprire un contingente tariffario di conserve di tonno originarie della Thailandia e delle Filippine nella misura di 25 000 tonnellate per il 2003, ad un'aliquota del dazio pari al 12%.

6. A tale parere veniva dato seguito con il regolamento n. 975/2003 (in prosieguo: il «regolamento»), adottato sulla base dell'art. 133 CE.

7. Il contingente tariffario veniva diviso in quattro parti: un contingente del 52% del volume annuo destinato alle importazioni originarie e della Thailandia, un contingente del 36% destinato alle importazioni originarie delle Filippine, un contingente dell'11% per le importazioni originarie dell'Indonesia ed un ultimo contingente dell'1% destinato alle importazioni originarie di paesi terzi.

8. La Spagna deduce otto motivi a sostegno del proprio ricorso di annullamento.

Violazione del principio della preferenza comunitaria

9. La Spagna sostiene che il regolamento viola il principio della preferenza comunitaria, che è

uno dei principi sanciti dal Trattato (3) e sul quale si fonda la tariffa doganale comune (4) , in quanto l'adozione di tali misure si giustifica solo quando la produzione comunitaria risulti insufficiente.

10. Non condivido tale argomento. La Corte ha espressamente detto che il principio della preferenza comunitaria non ha il carattere di un presupposto legale la cui violazione comporti l'illegittimità del provvedimento considerato (5) .

Distorsione della concorrenza

11. La Spagna ribadisce che le misure del tipo del regolamento possono essere adottate solo se la produzione comunitaria risulti insufficiente per rifornire il mercato comunitario; in caso contrario, un tale provvedimento produrrà una distorsione delle condizioni di concorrenza sul mercato.

12. E' chiaro, tuttavia, che qualsiasi riduzione dei dazi doganali imposti sui prodotti importati dai paesi terzi è atta ad incidere sulla concorrenza tra tali prodotti e i prodotti equivalenti di origine comunitaria, a detrimento di questi ultimi. Portato alle sue logiche conclusioni, l'argomento dedotto dalla Spagna si risolverebbe nell'affermazione che la Comunità non potrebbe mai ridurre i dazi sulle merci importate, il che è ovviamente inammissibile; tale conclusione sarebbe comunque contraria all'art. 131 CE il quale stabilisce che gli Stati membri, con l'instaurazione di un'unione doganale tra di essi, intendono contribuire, inter alia, alla graduale soppressione delle restrizioni agli scambi internazionali. Come osserva la Commissione, che è intervenuta a sostegno del Consiglio, un'analisi più rigorosa induce a ritenere che sono i dazi doganali di per sé a falsare la concorrenza, mentre una loro eliminazione, semmai, aiuta a ristabilire l'equilibrio sul mercato.

Violazione della procedura

13. La Spagna afferma che, secondo costante giurisprudenza, i diritti garantiti dall'ordinamento comunitario nell'ambito del procedimento amministrativo comprendono, in particolare, l'obbligo dell'istituzione competente di esaminare in modo accurato e imparziale tutti gli elementi rilevanti della fattispecie (6) . Essa sostiene che il regolamento non si fonda su alcuno studio approfondito che dimostri la necessità della sua adozione, e che, di conseguenza, esso sarebbe stato emanato in violazione del procedimento amministrativo.

14. E' chiaro, tuttavia, che il regolamento costituisce il prodotto di un procedimento non amministrativo, bensì legislativo. Dall'art. 230 CE emerge che la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi sui ricorsi di annullamento per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere. Le forme sostanziali la cui violazione può portare all'annullamento di un atto non comprendono l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto, come in pratica sostiene la Spagna.

15. E' comunque vero, tuttavia, che il regolamento, come rilegge testualmente nel preambolo del medesimo (7) , è stato adottato in esito ad una procedura di mediazione in seno all'OMC e, in particolare, con l'obiettivo di dare attuazione alle raccomandazioni formulate dal mediatore. Il parere di quest'ultimo, espressamente menzionato nel preambolo e che la stessa Spagna ha prodotto dinanzi alla Corte, evidenzia che il mediatore ha condotto un'analisi scrupolosa e attenta dei mercati delle conserve di tonno interessati, tenendo conto, in particolare, dei dati relativi alla produzione ed al consumo comunitari, e, altresì, della capacità del mercato comunitario di assorbire un aumento delle importazioni. Le aliquote ed il tonnellaggio del contingente tariffario fissati dal regolamento riflettono i dati ottenuti dal mediatore in esito a tale analisi. Pertanto, non è vero che il regolamento era stato adottato senza prendere in considerazione il suo potenziale impatto.

Violazione dell'art. 12 dell'Accordo di Cotonu

16. La Spagna eccepisce la violazione dell'art. 12 dell'Accordo di Cotonou (8) .

17. L'Accordo di Cotonou mira a promuovere e ad accelerare lo sviluppo culturale e sociale degli Stati ACP, con l'obiettivo di contribuire alla pace ed alla sicurezza e altresì di promuovere un contesto politico stabile e democratico.

18. L'art. 12, n. 1, così recita:

«... quando la Comunità, nell'esercizio delle proprie competenze, prevede di prendere una misura che potrebbe incidere, nel quadro degli obiettivi del presente accordo, sugli interessi degli Stati ACP, ne informa questi ultimi in tempo utile. A tal fine la Commissione comunica immediatamente al segretariato degli Stati ACP le proposte di misure di questo tipo».

19. La Spagna eccepisce che, sebbene il 28 gennaio 2003 si sia tenuta a Bruxelles una riunione con gli Stati ACP di esportazione, tale incontro è tuttavia avvenuto prima che la Commissione presentasse la proposta di regolamento, ossia il 27 marzo 2003 (9) . Pertanto, l'art. 12 dell'accordo di Cotonou non sarebbe stato rispettato.

20. Il Consiglio afferma che la Comunità ha tenuto gli Stati ACP regolarmente informati in ordine agli sviluppi della questione. Oltre alla riunione del 28 gennaio 2003, la questione è stata sollevata in una serie di occasioni, tra le quali vengono ricordate le riunioni con gli Stati ACP, svoltesi in data 6 maggio 2002, 1° marzo 2003 e 25 marzo 2003. Il Consiglio ha prodotto copie dei verbali di tali riunioni che confermano sostanzialmente le sue asserzioni. La Spagna replica che tali riunioni si sono parimenti svolte prima che venisse presentata la proposta di regolamento; tuttavia, come sottolinea il Consiglio, si potrebbe ritenere che comunicare una proposta successivamente alla sua adozione sia meno utile che non darne notizia prima. Inoltre, nella replica, la Spagna menziona una riunione degli Stati contraenti dell'Accordo di Cotonou svoltasi a Brazzaville (Repubblica del Congo) dal 31 marzo al 3 Aprile 2003, in cui è stata approvata una risoluzione contraria alla soluzione che era stata proposta per risolvere la controversia, il che legittimerebbe la conclusione che vi sia stata diffusione di informazioni e comunicazioni nell'ambito dell'Accordo di Cotonou.

21. Pertanto, risulta non essersi verificata alcuna violazione dell'art. 12 dell'Accordo di Cotonou.

Violazione degli accordi preferenziali

22. Il successivo motivo dedotto dalla Spagna riguarda presunte violazioni degli accordi preferenziali stipulati dalla Comunità con (i) gli Stati ACP e (ii) con gli Stati appartenenti – secondo la terminologia usata dalla Spagna – al gruppo SGP (schema di preferenze tariffarie generalizzate)-droghe. Tale motivo si riferisce in particolare al «regime speciale a favore della lotta contro la produzione e il traffico di droga» che si inserisce nello schema di preferenze tariffarie generalizzate attualmente previsto (e anche vigente all'epoca dei fatti) disposto dal regolamento del Consiglio n. 2501/2001 (10) .

23. La Spagna sostiene che i detti accordi hanno istituito un trattamento preferenziale che permette alle conserve di tonno originarie degli Stati ACP e degli Stati SPG-droghe di entrare nel mercato comunitario. Essa ritiene che il contingente tariffario imposto dal regolamento controverso svuoti di contenuto i detti accordi preferenziali, in quanto consentirebbe alle conserve di tonno provenienti dai paesi sviluppati di essere in concorrenza con le conserve originarie degli Stati ACP e con quelle originarie dei paesi ricompresi nello schema SPG?droghe. Inoltre, tali accordi assoggettano le conserve di tonno a norme sull'origine dei prodotti più severe rispetto a quelle disposte dal regolamento de quo: Sotto tale profilo, i contingenti fissati dal regolamento danneggerebbero gli Stati che hanno concluso accordi tariffari preferenziali con la Comunità.

24. Esaminerò separatamente i due capi del motivo dedotto dalla Spagna.

Gli Stati ACP

25. La convenzione tra la Comunità e gli Stati ACP invocata dalla Spagna è costituito dall'Accordo di Cotonou (11) . Tale Accordo prevede la totale soppressione dei dazi doganali (12) , mentre il contingente tariffario aperto dal regolamento è soggetto ad un dazio del 12%. Non vedo, pertanto, come si potrebbe ritenere che il regolamento vanifichi l'Accordo di Cotonou.

26. Per di più, le preferenze tariffarie istituite con l'Accordo di Cotonou non sono soggette ad alcuna limitazione quantitativa; al contrario, il regolamento apre un contingente di 25 000 tonnellate che, secondo le informazioni fornite dalla Commissione (non contraddetta in merito ex adverso), rappresenta appena il 10% del volume totale della somma delle importazioni originarie degli Stati ACP e SPG-droghe.

27. In ogni caso, l'unico obbligo derivante dall'Accordo di Cotonou che vincola giuridicamente la Comunità in ordine alle importazioni è quello di esentare queste ultime dai dazi doganali; non vi è

nessuna disposizione che garantisca agli Stati beneficiari un margine di preferenza tariffaria o un volume minimo di importazioni rispetto a quelle provenienti da altri Stati. Quindi, anche qualora il regolamento producesse gli effetti asseriti dalla Spagna, non sarebbe comunque in contrasto con i precedenti accordi.

Gli Stati SPG-droghe

28. La Spagna richiama un accordo preferenziale tra la Comunità e gli Stati SPG-droghe. In realtà, come osserva la Commissione, le preferenze tariffarie accordate dalla Comunità ai paesi beneficiari dello schema SPG-droghe non sono disciplinate da alcun accordo stipulato con tali paesi, ma si tratta, piuttosto, di preferenze accordate unilateralmente dalla Comunità nell'ambito del «regime speciale a favore della lotta contro la produzione e il traffico di droghe», menzionato poc'anzi (13) .

29. Tale regime comprende la sospensione dei dazi ad valorem della tariffa doganale comune sui «prodotti che, ai sensi dell'allegato IV, sono inclusi in un regime speciale a favore della lotta contro la produzione e il traffico di droga di cui al titolo IV e sono originari di un paese che, ai sensi della colonna I dell'allegato I, beneficia di tale regime (14) ». Tuttavia, non sembra che tra tali prodotti siano comprese le conserve di tonno (15) .

30. Anche qualora il regime preferenziale accordato dalla Comunità in forza dello schema APG-droghe si estendesse alle conserve di tonno, ritengo che, per le suesposte considerazioni relative al primo capo del motivo dedotto dalla Spagna, riguardante l'Accordo di Cotonu, non possa affermarsi che il regolamento controverso pregiudichi tali accordi.

Violazione del principio del legittimo affidamento

31. La Spagna sostiene che il regolamento viola il principio del legittimo affidamento. Si tratta, apparentemente, delle aspettative degli operatori comunitari che hanno realizzato investimenti negli Stati ACP e negli Stati SPG-droghe. A parere della Spagna, il regolamento inciderà sugli investimenti effettuati in tali paesi, creando ripercussioni negative sulle loro economie, poiché gli investimenti cesserebbero se ne venisse meno la redditività.

32. Confesso che mi riesce difficile seguire tale ragionamento; laddove si afferma che gli operatori comunitari potrebbero legittimamente fare affidamento sul fatto che le economie degli Stati ACP e degli Stati SPG-droghe non declinino, tale argomento ha un che di fantasioso. In ogni caso è noto che il legittimo affidamento generalmente non viene pregiudicato da un atto legislativo adottato nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni.

33. Come ricorda la Spagna, la Corte ha sottolineato che «nulla si oppone a che uno Stato membro faccia valere, nell'ambito di un ricorso di annullamento, che un atto delle istituzioni pregiudica il legittimo affidamento di talune persone» (16) . Tuttavia, al punto successivo di tale sentenza, la Corte prosegue affermando che «poiché le istituzioni comunitarie dispongono di un potere discrezionale nella scelta dei mezzi necessari per la realizzazione della politica commerciale comune, gli operatori economici non possono fare affidamento sulla conservazione di una situazione esistente che può essere modificata con provvedimenti adottati da tali istituzioni nell'ambito del loro potere discrezionale» (17) .

34. Nel caso in esame, non vedo proprio come l'Accordo di Cotonu o lo schema SPG-droghe (ancorché pertinente) avrebbero potuto far sorgere fondate aspettative in ordine al fatto che la Comunità non avrebbe aperto contingenti tariffari per le conserve di tonno originarie della Thailandia e delle Filippine.

Carenza di motivazione

35. A parere della Spagna, il regolamento viola l'obbligo stabilito dall'art. 253 CE, secondo cui i regolamenti devono essere motivati: infatti, il primo 'considerando' del preambolo del regolamento si limiterebbe a menzionare il parere del mediatore dell'OMC, non vincolante per la Comunità, e il regolamento, non esaminando le ripercussioni delle misure ivi stabilite sull'industria comunitaria delle conserve di tonno, non affronterebbe il problema in termini globali.

36. In realtà, il preambolo del regolamento fa molto di più di una semplice menzione del parere del mediatore. Il testo integrale del preambolo così recita:

«(1) Nel novembre 2001 la Comunità, la Thailandia e le Filippine avevano convenuto di avviare delle

consultazioni onde esaminare in che misura gli interessi legittimi di questi due Stati venissero ad essere lesi in conseguenza dell'applicazione del trattamento tariffario preferenziale per le conserve di tonno originarie dei paesi ACP. Dal momento che dette consultazioni non hanno permesso di giungere ad una soluzione accettabile per entrambe le parti, la Comunità, la Thailandia e le Filippine hanno convenuto di rimettere la controversia a una procedura di mediazione. Il 20 dicembre 2002 il mediatore ha formulato il suo parere, affermando che la Comunità avrebbe dovuto aprire un contingente tariffario NPF di 25 000 tonnellate per il 2003 ad un'aliquota del dazio per il contingente tariffario del 12% ad valorem.

(2) Data la sua volontà di risolvere questa annosa questione, la Comunità ha deciso di accettare tale proposta. Occorre pertanto aprire un contingente tariffario supplementare per un volume limitato di conserve di tonno.

(3) È opportuno assegnare una parte, diversa per ogni paese, di tale contingente a quei paesi che hanno un interesse sostanziale nell'approvvigionamento di conserve di tonno, sulla base dei quantitativi forniti da ciascuno di essi a condizioni non preferenziali durante un periodo di tempo rappresentativo. La parte restante del contingente dovrebbe rimanere a disposizione di tutti gli altri paesi.

(4) Al fine di garantire un utilizzo ottimale del contingente tariffario, l'ordine cronologico delle date di accettazione delle dichiarazioni di immissione in libera pratica costituisce il metodo di gestione più indicato.

(5) Al fine di garantire una gestione efficace di tale contingente, occorre esigere la presentazione di un certificato di origine, comprovante l'origine della merce, per le importazioni di tonno originarie della Thailandia, delle Filippine e dell'Indonesia, principali fornitori e beneficiari del contingente.

(6) Le misure necessarie per l'attuazione del presente regolamento sono adottate in conformità della decisione 1999/468/CE, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione».

37. I suddetti 'considerando' costituiscono, a mio parere, una motivazione perfettamente adeguata, che soddisfa pienamente il requisito stabilito dalla Corte, secondo cui, 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 (18). È pur vero, come fa valere la Spagna, che il preambolo non menziona le ripercussioni del provvedimento in oggetto sull'industria comunitaria delle conserve di tonno. Tuttavia, poiché non è obbligatorio farne menzione, tale omissione non costituisce un motivo di annullamento.

Sviamento di potere

38. La Spagna eccepisce infine che il regolamento è viziato da sviamento di potere, in quanto la distribuzione del contingente tariffario tra i paesi beneficiari sarebbe stata realizzata in maniera arbitraria, avendo incluso non soltanto la Thailandia e le Filippine, ma anche l'Indonesia, e avendo lasciato una quota restante ai paesi terzi. La Spagna ritiene che le percentuali fissate dal regolamento siano contrarie alla nozione stessa di contingente e sembrano piuttosto costituire il risultato di negoziati svoltisi a livello politico. Essa aggiunge poi che la concessione di tali preferenze tariffarie crea un precedente pericoloso che darà certamente luogo a numerose richieste, volte ad ottenere un trattamento analogo, da parte di paesi che si considerino lesi dagli accordi preferenziali tra la Comunità e i paesi dello schema SPG-droghe; inoltre, gli Stati ACP e SPG-droghe potrebbero anche ritenersi discriminatori a causa delle diverse norme sull'origine delle merci ed investire quindi l'OMC della questione.

39. Secondo consolidata giurisprudenza, un atto è viziato da sviamento di potere solo se, in base ad indizi oggettivi, pertinenti e concordati, risulta adottato allo scopo esclusivo, o quanto meno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per far fronte alle circostanze del caso di specie (19). La Spagna non ha fornito tali indizi. Pertanto, ritengo che l'ultimo motivo dedotto dalla Spagna debba essere respinto, senza che sia necessario prendere in considerazione gli argomenti forniti dalla Commissione (che, prima facie, appaiono persuasivi) per dimostrare l'erroneità delle tesi dedotte

al riguardo dalla Spagna.

Conclusione

40. Suggerisco pertanto che la Corte voglia:

(1) respingere il ricorso;

(2) condannare il Regno di Spagna alle spese del giudizio, ad eccezione delle spese sostenute dalla Commissione che, in qualità di interveniente, dovrà sopportare le proprie spese.

1 – Lingua originale: l'inglese.

2 – GU L 141, pag. 1.

3 – La Spagna si richiama alla sentenza 13 marzo 1968, causa 5/67, Beus (Racc. pag. 114, punto 3).

4 – Sentenza 10 dicembre 1987, causa 232/86, Nicolet Instrument (Racc. pag. 5025, punto 13).

5 – Sentenza 14 luglio 1994, causa C-353/92, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-3411, punto 50).

6 – Sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469, punto 14).

7 – Il preambolo è riportato in extenso infra, al paragrafo 36.

8 – Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonu il 23 giugno 2000 (GU L 317, pag. 3).

9 – COM(2003) 141 def.

10 – Regolamento del Consiglio (CE) 10 dicembre 2001, relativo all'applicazione di uno schema di preferenze tariffarie generalizzate per il periodo 1° gennaio 2002-31 dicembre 2004 (GU L 346, pag. 1).

11 – V. supra, paragrafo 17 e nota 8.

12 – V. art. 1 dell'allegato V all'Accordo.

13 – V. supra, paragrafo 22.

14 – V. art. 10, n. 1, del regolamento n. 2501/2001.

15 – V. l'art. 4 del regolamento n. 2501/2001 e l'elenco contenuto nell'allegato IV dello stesso.

16 – Sentenza 19 novembre 1998, causa C-284/94, Spagna/Consiglio (Racc. pag. I-7309, punto 42).

17 – Ibidem (punto 43 della sentenza, in cui vengono richiamati vari precedenti giurisprudenziali).

18 – Sentenza 22 novembre 2001, causa C-301/97, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-8853, punto 189).

19 – Sentenza 22 novembre 2001, causa C-110/97, Paesi Bassi/Consiglio (Racc. pag. I-8763, punto 137).