Sulla terza questione:

L'espressione «scambi coi paesi terzi», usata nel regolamento della Commissione CEE 29 ottobre 1964 n. 164, ha, in detto regolamento, lo stesso significato dell'espressione «esportazione verso paesi terzi» ai sensi dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 19.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 27 ottobre 1971.

Il presidente

R. Lecourt

Il cancelliere

A. Van Houtte

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE DEL 22 SETTEMBRE 1971 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

La presente controversia è sorta per questi motivi:
La ditta Rheinmühlen, specializzata nella macinazione e nel commercio, specie internazionale, dei cereali o dei prodotti trasformati, denunciava agli enti tedeschi competenti di aver esportato dal 30 dicembre 1964 al 16 dicembre 1965 circa 800 tonnellate di orzo mondato e 200 tonnellate di semola di grano duro.
Nelle denunce, debitamente compilate per iscritto, s'indicavano come «paesi di consumo» il Portogallo, la Svizzera, la Jugoslavia, eccetera: la Rheinmühlen chiedeva dunque le restituzioni all'esportazione previste dall'art. 20 del regolamento n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali. In esecuzione di detto regolamento, la Repub-

1 — Traduzione dal francese.

blica federale tedesca aveva emanato un regolamento sulle restituzioni spettanti agli esportatori tedeschi che avessero venduto cereali e riso nei paesi terzi. Il regolamento porta la data del 24 novembre 1964.

Nonostante fosse stato ammesso il buon diritto a percepire le restituzioni — in conformità alla disciplina allora vigente — non venne versato all'esportatore l'importo spettantegli, ma gli venne accreditato, cioè la Rheinmühlen fu autorizzata ad importare in franchigia di prelievo alcuni quantitativi di prodotti di base.

All'inizio del 1966 gli enti tedeschi competenti vollero controllare più a fondo le operazioni effettuate dalla Rheinmühlen e ne ottennero risultati sorprendenti: gl'ispettori accertarono che tutti i prodotti assertivamente esportati nei paesi terzi erano invece stati sdoganati o consumati in Lussemburgo, in Italia o in Belgio.

La Rheinmühlen ammette di essere stata informata che le semole di grano duro, ufficialmente destinate alla Svizzera, si erano invece arenate a Echternach ed erano state importate o consumate in Lussemburgo.

D'altra parte la Rheinmühlen si rifiuta di ammettere che tutto l'orzo mondato sia rimasto in Belgio o in Italia. Comunque, osserva la Rheinmühlen, i risultati dell'inchiesta non possono inficiare il suo buon diritto a percepire le restituzioni in quanto sarebbero stati i suoi clienti a decidere di mutare la destinazione della merce, per la quale inoltre mai sono stati richiesti o rilasciati certificati DD4.

L'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel non accettò queste giustificazioni e, con decisione 7 dicembre 1966, revocò il provvedimento che legittimava la Rheinmühlen a percepire le restituzioni. La società impugnava la decisione dinanzi al tribunale fiscale dell'Assia, però il ricorso veniva respinto il 12 agosto 1968.

Richiamandosi ad alcune osservazioni contenute in una precedente sentenza del Bundesfinanzhof, il tribunale fiscale tedesco ritenne che, durante il periodo considerato, gli Stati membri avevano facoltà di stabilire, come aveva fatto la Repubblica federale tedesca con vari regolamenti, le condizioni alle quali si dovevano effettuare le esportazioni per poter fruire delle restituzioni previste per i paesi terzi; inoltre, in forza di questa disciplina, potevano considerarsi esportazioni verso un paese terzo, conditio sine qua non per ottenere la restituzione, solo le esportazioni di merci consumate nel paese terzo.

In sede di cassazione, il Bundesfinanzhof pare abbia avuto qualche esitazione nel ribadire questa teoria, che comunque costituiva l'innegabile conseguenza della precedente giurisprudenza dello stesso tribunale.

Il Bundesfinanzhof è rimasto perplesso circa la compatibilità delle norme tedesche con una certa nozione comunitaria di «esportazione verso i paesi terzi» ed ha voluto indagare sulla validità del sistema istituito dal regolamento comunitario n. 162/64.

Onde meglio risolvere i suoi interrogativi vi ha deferito le seguenti questioni:

«1. Se nell'interpretare la nozione di „esportazione verso paesi terzi" di cui all'art. 20, n. 2, prima frase, del regolamento CEE 4 aprile 1962, n. 19 (GU 1962, pag. 933) e nel definirla in relazione alla nozione di „esportazione in uno Stato membro" di cui all'art. 19, n. 2 dello stesso regolamento, si debba tener conto in particolare dei seguenti presupposti:
   a) possibilità di documentare l'arrivo della merce in paesi terzi;
   b) arrivo della merce in un paese terzo predeterminato;
   c) arrivo della merce direttamente in un paese terzo, nel senso che la spedizione sia avvenuta in base ad un solo documento di trasporto e che durante il transito (attraverso Stati membri e paesi terzi) la merce sia stata sottoposta esclusivamente alle soste e ai negozi giuridici connessi al trasporto;

d) immissione della merce in libera pratica nel paese terzo;

e) „nazionalizzazione" della merce, nel senso ch'essa venga usata o consumata, lavorata o trasformata nel paese terzo considerato;

ovvero sia sufficiente, per avere un'esportazione verso i paesi terzi:

a) che una merce venga esportata — anche in uno Stato membro — senza il titolo di circolazione DD4;

b) ch'essa venga trasferita direttamente da uno Stato membro ad un altro,

oppure esistano altri criteri per la definizione di questa nozione.

2. Se il regolamento CEE 29 ottobre 1964, n. 162 (GU 1964, pag. 2739) sia invalido, in quanto limita la restituzione che può essere corrisposta negli scambi intracomunitari a una percentuale (determinata forfettariamente) dell'ammontare della restituzione che risulterebbe dall'applicazione del regolamento CEE 21 ottobre 1964, n. 141 (GU 1964, pag. 2666), mentre negli scambi con paesi terzi possono essere corriposte restituzioni di ammontare pari all'elemento mobile del prelievo che si applica all'importazione.

3. Qualora la seconda questione venga risolta negativamente; se, in considerazione del fatto che il regolamento 162/64/CEE limita l'ammontare della restituzione intracomunitaria, e dello scopo in tal modo perseguito (proteggere gli scambi intracomunitari e i mercati degli Stati membri importatori da eventuali distorsioni di prezzo), la nozione di „esportazione verso paesi terzi" ai sensi del regolamento CEE 29 ottobre 1964, n. 164 (GU 1964, pag. 2743) vada interpretata e definita in relazione alla nozione di „esportazione in uno Stato membro" in modo diverso, e precisamente in senso meno ampio che nelle ipotesi di cui al punto 1.»

I

Prima di affrontare la questione n. 1, si deve stabilire se, durante il periodo in esame, fosse già stata delineata in sede comunitaria la nozione di esportazione verso i paesi terzi, cioè di quelle esportazioni che, in virtù dell'art. 20 del regolamento n. 19, potevano eventualmente conferire il diritto a percepire la restituzione.

In sede processuale sono state sostenute tre tesi:

1. L'attrice nel procedimento di merito afferma che tale nozione era implicitamente, ma necessariamente, definita in modo esauriente dal regolamento di base n. 19 e dalle norme emanate per la sua applicazione, quindi il legislatore nazionale non aveva facoltà né di ridurre, né di modificarne la portata, come invece ha fatto in questo caso il legislatore tedesco.

2. L'organismo tedesco d'intervento afferma invece che, durante il periodo considerato, le autorità nazionali avevano facoltà di istituire — in virtù di un proprio potere discrezionale — le restituzioni e determinarne le condizioni per la concessione ed in particolare rientrava nelle competenze di dette autorità definire quali esportazioni dessero diritto alla restituzione.

3. La Commissione infine afferma che gli Stati membri non potevano ulteriormente ridurre il contenuto minimo della nozione comunitaria di esportazione verso i paesi terzi, tuttavia nulla impediva agli Stati di subordinare la concessione della restituzione «paesi terzi» a condizioni più rigide di quelle imposte dal cosiddetto «contenuto minimo comunitario».

Personalmente proporrò di accogliere il punto di vista della Commissione, che d'altro canto differisce solo in alcune sfumature da quello dell'organismo tedesco d'intervento.

A — Mi pare difficile affermare, come fa l'attrice nel procedimento di merito, che sul piano comunitario esistesse già

una nozione definitiva di esportazione versi i paesi terzi.

1° È incontestabile e incontestato, anche per la Rheinmühlen, che la nozione non è mai stata esplicitamente definita prima del 1967 e non è stata esaurientemente definita prima del 1969. Nella relazione d'udienza sono elencate ad abundantiam ed accuratamente analizzate le norme applicabili tra il 21 aprile 1962, data in cui è entrato in vigore il regolamento n. 19, e il 1° luglio 1967, data in cui è entrato in vigore il regolamento del Consiglio n. 120/67, che ha abrogato il regolamento n. 19; per questo motivo anche voi riterrete superfluo soffermarvi ulteriormente su questi particolari. Basterà ricordare che:

a) gli artt. 19 e 20 del regolamento n. 19 *consentivano* agli Stati membri d'istituire restituzioni alle esportazioni di prodotti dal loro territorio verso gli Stati membri (art. 19) e verso gli Stati terzi (art. 20).

b) Sotto questo profilo, il regolamento conferiva agli Stati una *semplice facoltà*. Durante questo periodo, regolamenti comunitari si sono limitati a determinare aliquote massime per le restituzioni, lasciando però gli Stati membri liberi di decidere quanto all'istituzione e alle relative modalità; la disciplina comunitaria non si preoccupava nemmeno di tratteggiare per sommi capi le condizioni che legittimavano l'operatore economico a riscuotere la restituzione.

c) L'onere finanziario di queste restituzioni agli inizi gravava interamente sugli Stati membri e la Comunità se lo è accollato parzialmente e gradualmente solo dall'esercizio finanziario 1963-1964.

d) La nozione di «restituzione» in tutto questo periodo è rimasta sostanzialmente ambigua e pare che quest'ambiguità fosse intenzionale.
In alcuni casi si è interpretata la nozione di «restituzione» secondo l'accezione più rigida del vocabolo, cioè come compenso (a favore di chi importava merci da uno Stato terzo per trasformarle) per l'onere del prelievo corrisposto al momento dell'importazione nello Stato membro in cui l'importatore ha effettuato la trasformazione. In altri casi invece la restituzione è stata considerata come *sovvenzione* pura e semplice alle esportazioni verso paesi terzi di prodotti grezzi «domestici» o di prodotti trasformati ottenuti dai prodotti base «domestici».

e) Il regime allora vigente era transitorio e doveva consentire semplicemente la graduale realizzazione del mercato comune agricolo, quindi, si noti bene, non erano previsti
— alcun prezzo d'entrata né prezzo d'intervento determinati dalla Comunità per tutti gli Stati membri,
— alcun regime di restituzioni uniforme per le esportazioni verso i paesi terzi,
— alcun divieto per gli Stati membri di concedere restituzioni per gli scambi intracomunitari.

2° L'attrice nel procedimento di merito non contesta formalmente alcuno di questi punti.
Essa sostiene invece che il regolamento n. 19 e le norme adottate per la sua esecuzione hanno definito in modo molto preciso la nozione d'importazione ad opera di uno Stato membro di prodotti provenienti da un altro Stato membro, quindi la logica ed inevitabile conseguenza sarebbe la definizione della nozione d'esportazione verso gli Stati terzi desunta «a contrario».
A questo proposito, l'attrice si fonda essenzialmente sulla decisione della Commissione in data 17 luglio 1962, cioè sulla norma con cui la Commissione ha determinato le condizioni per il rilascio del certificato DD4, in base al quale, pur senza giungere all'esenzione, si riesce ad ottenere l'applicazione dei prelievi relativamente esigui previsti per gli scambi intracomunitari.
L'attrice a questo proposito fa la seguente considerazione: o gli operatori

economici hanno chiesto ed ottenuto di fruire dei vantaggi conseguenti al rilascio del certificato DD4, o essi non hanno né chiesto, né ottenuto tale concessione.

Nel primo caso e solo in questo caso, come avete sancito nella vostra sentenza Craeynest del 22 ottobre 1970, l'operazione va considerata come scambio intracomunitario.

Nel secondo caso l'operazione non rientra tra gli scambi intracomunitari, ma costituisce semplicemente un'operazione di export-import nei confronti dei paesi terzi e quindi conferirebbe il diritto di ottenere delle restituzioni istituite dalle autorità nazionali.

L'argomento è brillante, ma mi pare un poco artificioso.

La Commissione si è dilungata (e mi pare anche in modo convincente) ad illustrare come e qualmente, sia per motivi tecnici che tenendo conto dell'indubbia intenzione degli autori della disciplina vigente durante questo periodo, sia impossibile considerare — come afferma la Rheinmühlen — il regime delle esportazioni verso i paesi terzi come «la contropartita» del prelievo.

Sono d'accordo nell'ammettere che il mancato rilascio del certificato DD4 è una condizione *necessaria* o almeno una presunzione favorevole per far considerare esportazione verso un paese terzo una normale operazione di esportazione, comunque non mi pare che questo solo elemento sia condizione *sufficiente.*

È significativo l'esempio citato dalla Commissione, dal quale risulta che, per alcuni prodotti trasformati, la legge talvolta ammetteva la coesistenza di un certificato DD4 e del diritto alla restituzione. Questo esempio sottolinea inoltre l'indipendenza dei due sistemi.

Per non dilungarmi troppo sorvolerò sugli altri argomenti svolti dalla Commissione, giacché ne condivido sostanzialmente il punto di vista. Voglio però aggiungere un'osservazione di carattere generale.

Analizzando gli argomenti della Rheinmühlen riaffiora una concezione che già una volta ho riprovato dinanzi a voi; cioè la convinzione che l'organizzazione del mercato comune agricolo sarebbe servita soltanto ad opporre la Comunità e gli Stati membri agli operatori economici del settore dei cereali nel «gioco europeo del gatto e del topo», nel quale gli operatori economici impegnano tutta la loro abilità per riuscire a sfruttare non solo i vantaggi offerti da una normale attività commerciale, ma anche quelli derivanti dall'insufficienza della disciplina comunitaria e dal difettoso coordinamento delle norme interne.

Questa è la sostanza degli argomenti svolti dalla Rheinmühlen.

Qual è il suo punto di vista? Nel difficile periodo di assestamento del mercato comune agricolo, in alcuni casi gl'importatori o gli esportatori potevano anche non aver interesse a fruire del tasso relativamente favorevole del prelievo applicabile agli scambi intracomunitari, mentre invece poteva essere talvolta più conveniente percepire le restituzioni relativamente cospicue per le esportazioni nei paesi extra comunitari, anche se in un modo o nell'altro i prodotti venivano reimportati nella Comunità.

Per le società interessate questa possibilità costituirebbe addirittura un diritto.

Se si ammettesse questo diritto, a mio parere, si porrebbero in non cale gli scopi della politica agricola comune delineati nel trattato e l'interpretazione che questa Corte ne ha dato.

Quali sono questi scopi? Ce lo dice l'art. 39.

1) Incrementare la produttività dell'agricoltura e lo sviluppo del progresso tecnico,
2) Garantire in questo modo un equo livello di vita alla popolazione agricola, particolarmente aumentando il reddito individuale dei lavoratori dell'agricoltura,
3) Stabilizzare i mercati,
4) Garantire la sicurezza degli approvvigionamenti,
5) Assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne al consumatore.

È inutile ricercare in queste disposizioni o nell'interpretazione che loro avete

dato, una conferma del principio che i provvedimenti adottati per l'instaurazione del mercato comune agicolo devono anche consentire di sovvenzionare gli operatori del settore import-export, pur se la loro attività non presenta alcun interesse economico per il mercato comune agricolo.

Il rappresentante dell'attrice nel procedimento di merito, nelle sue osservazioni orali, ha sottolineato che la Rheinmühlen era in perfetta buona fede, mentre i rappresentanti della Commissione si sarebbero slealmente richiamati ad operazioni che altri hanno effettuato in determinati momenti per trar profitto dall'insufficienza delle discipline comunitaria e nazionale.

Non voglio mettere in dubbio la buona fede dell'attrice, ma mi permetto di aggiungere che oltre la *frode,* il giudice nazionale ha il dovere e il potere di reprimere anche quello che si può definire l'«abuso di diritto». Con espressione azzeccata, la Commissione ha parlato di «frode legalizzata» che ogni giudice — ed in particolare la Corte di giustizia — deve prevenire ed impedire.

B — Se dunque ammettete, accogliendo la mia proposta, che la nozione di esportazione verso un paese terzo fino al 1969, e comunque fino al 1967, non era esattamente definita sul piano comunitario, dovrete pronunciarvi altresì sull'eventuale facoltà degli Stati membri di definire tale nozione in base al loro potere discrezionale oppure dovrete stabilire se tale potere discrezionale non trovasse un limite nel rispetto di quel «minimo comunitario» di cui parla la Commissione.

A questo proposito le posizioni dell'organismo d'intervento tedesco e della Commissione si scostano in effetti più per quanto riguarda l'essenza di questo «minimo comunitario», che non per quanto riguarda il principio della sua esistenza.

Per conto mio ritengo che gli Stati membri, pur godendo di una grande autonomia in questo settore durante il periodo in questione, non potevano comunque far astrazione da alcuni principi fondamentali di diritto comunitario.

L'ampia autonomia degli Stati potrebbe desumersi da questi elementi:

— dalla loro libertà d'istituire o meno le restituzioni contemplate dagli artt. 19 e 20 del regolamento n. 19,

— dal fatto che l'onere finanziario direttamente o indirettamente connesso con tali restituzioni, durante questo periodo, andasse a carico dei bilanci nazionali, interamente in un primo tempo, parzialmente in seguito.

Al contrario si può desumere l'obbligo incombente su detti Stati di attenersi, durante questo periodo, ad alcuni principi comuni sulla definizione della nozione di esportazione verso i paesi terzi in quanto:

a) il regolamento n. 19 fa una netta distinzione tra restituzioni connesse agli scambi intracomunitari e quelle che possono venire istituite per gli scambi coi paesi terzi, il che implica inevitabilmente che sotto il profilo comunitario si distinguono chiaramente i due tipi di operazione.

b) gli Stati membri potevano istituire o meno le restituzioni contemplate dagli artt. 19 e 20, però questa facoltà traeva origine unicamente dalla generica ripartizione di competenze stabilita dalle autorità comunitarie e puntualizzata in seguito in vari regolamenti d'applicazione. È evidente che, negando la validità di alcune nozioni comuni, le facoltà generiche perderebbero gran parte del loro significato.

c) L'organizzazione provvisoria di un mercato agricolo comune mira tra l'altro anche a raggiungere un certo equilibrio tra domanda e offerta di prodotti agricoli nell'ambito del mercato comune, il che implica — per quanto riguarda gli scambi extra comunitari — l'istituzione di alcuni strumenti per orientare gli scambi, come ad esempio le facilitazioni per l'esportazione delle eccedenze. Tra questi mezzi di programmazione la restituzione ha un'indiscussa fun-

zione essenziale, e sarebbe stato pericoloso lasciarla in balia del potere discrezionale degli Stati membri senza ancorarla a qualche elemento comunitario.

d) Ho testé sottolineato che poco dopo l'entrata in vigore del sistema, l'onere finanziario di queste restituzioni è stato trasferito, almeno in parte, sul bilancio delle Comunità e questo rappresenta un ulteriore argomento a sostegno del «minimo comunitario» da osservarsi nello stabilire le condizioni per la concessione delle restituzioni.

Alla luce di queste considerazioni propongo di rispondere al Bundesfinanzhof che, nel periodo considerato, gli Stati membri avevano la facoltà di stabilire le condizioni per ottenere le restituzioni da essi istituite per le esportazioni verso i paesi terzi, tuttavia questa facoltà non andava aliena dal rispetto di alcune esigenze fondamentali d'ordine comunitario.

C — Se condividete la mia opinione, dovrete stabilire l'entità di dette esigenze fondamentali alla cui osservanza gli Stati membri erano tenuti.

La Commissione vi suggerisce questa definizione: presupposto per la restituzione doveva essere *un'operazione effettiva di esportazione rilevabile con criteri oggettivi.*

Personalmente preferirei una maggior precisione: concordo con la Commissione nel riconoscere che la prima condizione essenziale comunitaria di un'esportazione verso i paesi terzi è l'uscita del prodotto dal territorio dello Stato membro esportatore, senza di che non vi sarebbe nemmeno esportazione.

Il mio punto di vista però diverge nella seconda fase: la Commissione ritiene infatti che, durante questo periodo, non si poteva subordinare *sotto il profilo comunitario,* l'esportazione verso un paese terzo all'effettivo *ingresso del prodotto nel territorio doganale* dello Stato terzo. Gli Stati potevano esigerlo, ma non vi erano tenuti. Sono invece del parere che tale elemento sia essenziale per la nozione comunitaria di esportazione verso uno Stato terzo.

1. Nessuno degli argomenti esposti dalla Commissione per controbattere questo punto di vista mi pare determinante.

a) I primi sono tratti da un'esegesi delle norme: la versione francese dell'art. 19 del regolamento n. 19, che riguarda il commercio intracomunitario, parla di «exportation *à destination*» di uno Stato membro, mentre all'art. 20 compare l'espressione «exportation *vers* un pays tiers», dal che la Commissione arguisce che nel primo caso il legislatore comunitario avrebbe preteso che il prodotto giungesse nel paese membro destinatario, mentre, nel secondo caso, avrebbe ritenuto sufficiente che il prodotto fosse destinato ad essere importato in uno Stato terzo.

È superfluo dilungarmi su tale pignoleria, giacché essa è nettamente stroncata dalle versioni tedesca, italiana e olandese, che usano sempre lo stesso vocabolo in entrambi gli articoli, cioè «nach», «verso» e «naar».

Mi lascia invece più perplesso il secondo argomento della Commissione, secondo il quale il legislatore, usando il termine esportazione «verso», «nach» e «naar», ha inteso porre l'accento sul paese verso il quale la merce è ufficialmente destinata, e non sul paese nel quale essa giunge in definitiva. Penso però che non sia il caso di perdersi in problemi lessicali su una norma redatta più o meno felicemente allorché è molto più importante eseguirne un'analisi teleologica.

b) La Commissione si richiama inoltre alla formulazione di alcune disposizioni, specie del regolamento 90/62, riguardanti i casi in cui venga accordata una restituzione più cospicua di quella normalmente prevista.

Questa norma specificava che gli Stati membri, che avevano istituito questo tipo particolare di restituzioni, in caso di vendita mediante aggiudicazione dovevano adottare «tutte le disposizioni necessarie per garantire che i cereali esportati

secondo questo regime siano effettivamente esportati verso i paesi terzi». La Commissione ritiene che, se nel regolamento 90/62 si è ritenuto opportuno porre questa condizione speciale per alcune operazioni, ciò significa che dalla stessa condizione andavano esenti i casi ordinari.
Il punto di vista fa nascere dei dubbi, perché si può invece affermare che la Commissione in questo caso si è limitata ad invocare o ad affermare esplicitamente un principio generale derivante dalle finalità del regolamento n. 19.

c) Infine la Commissione afferma che, se in pratica si suole dimostrare l'effettuazione dell'esportazione in un paese terzo producendo i documenti da cui risulta che la merce è entrata in questo paese, non è possibile, durante il periodo preso in considerazione, limitare sotto il profilo comunitario a quest'unica ipotesi la nozione di esportazione verso un paese terzo.
Pur se non lo dichiara esplicitamente, la Commissione si è ben resa conto che le lacune e, sovente, l'assenza totale di disposizioni comunitarie di esecuzione in questo lasso di tempo, avrebbero posto dei difficili problemi pratici alle amministrazioni doganali ed agli enti economici nazionali, se si fossero posti limiti eccessivamente rigorosi alla nozione di esportazione nei paesi terzi.
Probabilmente la Commissione si riferisce ai casi come quelli citati in udienza dalla Rheinmühlen: il naufragio impedirà ad un carico destinato ad un paese terzo di giungere a destinazione, oppure l'esportatore (in buona fede) non potrà mai rispondere anche delle decisioni del suo cliente, cittadino di uno Stato terzo.

2. Questi inconvenienti, cui si può in parte ovviare, penso, senza grandi difficoltà, richiamandosi alla nozione di forza maggiore, costituiscono un aspetto del problema che passa in secondo piano se consideriamo i remoti fini economici per i quali sono state istituite le restituzioni alle esportazioni verso i paesi terzi.

Quali sono questi scopi?
— Collocare sul mercato mondiale i maggiori quantitativi possibili delle eccedenze della produzione comunitaria.
— Consentire tali esportazioni grazie ad un sacrificio finanziario dei contribuenti degli Stati membri onde livellare la differenza che si registra in genere tra il prezzo delle derrate agricole prodotte nella Comunità ed il prezzo praticato sul mercato mondiale per gli stessi prodotti.

Che succede se la merce non viene effettivamente collocata nei paesi terzi?

1) Essa continua a pesare sul mercato comunitario e qualunque operazione economica sposterà l'onere da una regione all'altra, ma non eliminerà l'eccedenza dal punto di vista comunitario.
2) Le somme versate dai contribuenti degli Stati membri per consentire di vendere il prodotto a prezzi concorrenziali sul mercato mondiale non hanno più la funzione di risanare il mercato comunitario, ma vengono a costituire delle sovvenzioni, in un certo senso, per operazioni che nei confronti della Comunità non presentano alcun interesse finanziario.

L'operazione infine danneggia gli Stati membri nella loro opera di previsione, per la quale hanno predisposto un sistema di regolazione del mercato agricolo comune, basato su prezzi d'entrata, prezzi d'intervento, prelievi, ecc.
Ripeto che non è corretto dubitare sistematicamente della buona fede degli esportatori, però non si deve escludere — experientia docet — la possibilità che un venditore ed un acquirente di un paese terzo si accordino per dividersi i vantaggi che possano trarre da un'operazione effettuata soltanto per sfruttare la temporanea coesistenza di un prelievo particolarmente basso e di una restituzione particolarmente alta.
Facendo astrazione dalle operazioni chiaramente permeate dalla malafede, vari operatori potevano ed hanno potuto trarre legittimi vantaggi dalle norme

vigenti a scapito degli Stati membri e della Comunità. Alludevo proprio a questo dicendo che nei rapporti al Consiglio la Commissione aveva parlato di «frode legale».

Non si può certo sperare che basti definire sul piano comunitario «esportazione verso i paesi terzi» quell'operazione che si conclude con l'effettivo collocamento del prodotto nel paese terzo, per impedire questa attività non molto limpida; tuttavia una simile definizione ostacolerebbe notevolmente questo tipo di operazioni, ed è per queso che vi consiglio di adottarla.

Sono forse necessarie ulteriori cautele come ad esempio, sotto il profilo comunitario, la prescrizione che il prodotto entri nel paese terzo, e per di più venga sdoganato, cioè nazionalizzato, oppure si deve anche esigere che sia effettivamente consumato?

Direi che ciò è superfluo, come sostiene la Commissione, secondo la quale nel periodo che c'interessa — nel quale il coordinamento delle legislazioni doganali degli Stati membri era ancora lacunoso — sul piano comunitario non era possibile preoccuparsi di quei particolari che non sono nemmeno regolati dalla legislazione attuale.

Allora spettava ad ogni Stato membro determinare questi particolari in funzione della propria legislazione e se lo avesse ritenuto opportuno.

Propongo quindi di rispondere alla prima questione come segue:

Se durante il periodo considerato gli Stati membri avevano la facoltà di stabilire le condizioni per la concessione di una restituzione ch'essi potevano istituire a norma dell'art. 20 del regolamento n. 19 in relazione all'esportazione verso i paesi terzi, essi dovevano quanto meno subordinare il versamento di tale restituzione al fatto che il prodotto — nell'ambito della operazione considerata — avesse effettivamente lasciato il territorio doganale dello Stato membro esportatore e, salvo casi di forza maggiore, fosse giunto, transitando o meno per altri paesi della Comunità, nel territorio doganale di un paese terzo.

II

La seconda questione deferita dal Bundesfinanzhof riguarda la validità del regolamento della Commissione n. 162/64 del 29 ottobre 1964 che limitava fino al 31 marzo 1965 l'importo massimo della restituzione applicabile alle esportazioni verso gli Stati membri di alcuni prodotti trasformati a base di cereali o di riso.

A questo proposito voglio sottolineare una delle difficoltà della controversia: il Bundesfinanzhof vi aveva deferito un problema riguardante la validità del regolamento. L'attrice nel procedimento di merito ha preso spunto da questo deferimento per sottoporvi una *questione del tutto diversa,* che comunque ha attinenza con la validità dello stesso regolamento e francamente non so se sia il caso che questa Corte si pronunci anche su questo punto.

A — Vediamo anzitutto il problema posto dal Bundesfinanzhof. Questo tribunale si chiede se la Commissione aveva la facoltà di emanare un regolamento per limitare forfettariamente l'importo delle restituzioni che potevano venire accordate nell'ambito degli scambi intracomunitari, riducendole ad una determinata percentuale delle restituzioni contemplate da una norma più generica, cioè dal regolamento del Consiglio n. 141/64, mentre — sempre in virtù di questo regolamento — le restituzioni accordate per gli scambi con i paesi terzi potevano raggiungere cifre molto superiori; potevano cioè rimanere pari al 100 % dell'elemento mobile del prelievo applicabile alle importazioni provenienti dai paesi terzi.

Il Bundesfinanzhof dubita della validità del regolamento 162/64 su questo punto in quanto rileva ch'esso è incompatibile con il principio della «preferenza comunitaria», messo in risalto non tanto dagli elementi di fatto della controversia odierna, quanto dalla fattispecie da cui è scaturita un'ordinanza di sospensione all'esecuzione dello stesso tribunale in data 30 marzo 1971, nell'ambito di una

controversia sul mercato dei latticini nel periodo considerato.
A quel tempo infatti, il prezzo d'entrata del latte in polvere importato in Italia era inferiore a quello praticato nella Repubblica federale tedesca, nazione che però non concedeva restituzioni per le esportazioni in Italia di prodotti lattieri, il che impediva l'invio diretto in Italia di latte in polvere tedesco.
Tuttavia — sempre nello stesso periodo — la restituzione accordata in Germania per le esportazioni verso la Svizzera era superiore al prelievo applicato in Italia ai prodotti lattieri importati dalla Svizzera.
Il Bundesfinanzhof ravvisava quindi un'incongruenza tra il sistema e il principio della preferenza comunitaria che impone di favorire gli scambi tra gli Stati membri rispetto a quelli tra Stati membri e paesi terzi.
Il regolamento 162/64, secondo il Bundesfinanzhof, almeno in linea di principio avrebbe potuto pregiudicare il principio della preferenza e quindi sarebbe stato inficiato dello stesso vizio che colpiva la disciplina dei prodotti del latte.
Il ragionamento è sottile, ma non mi convince:

1. Le anomalie che il Bundesfinanzhof ravvisa, sia per quanto riguarda il latte in polvere che i prodotti trasformati a base di cereali, non derivano, a mio parere, dai provvedimenti adottati in applicazione del regolamento n. 19, bensì da uno dei principi fondamentali che stanno alla base del regolamento: la progressività dell'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli. Questo criterio ha reso necessario, almeno per un certo tempo, che non fosse scalfita la competenza degli Stati membri di stabilire i prezzi d'entrata e — salvo alcune limitazioni — le restituzioni ed i prelievi.
La mancanza di coordinamento e le persistenti differenze dei prezzi d'entrata hanno provocato le situazioni stigmatizzate dal Bundesfinanzhof, mentre del tutto irrilevanti sono state le disposizioni in materia di restituzioni.
È evidente che in questa fase dello sviluppo europeo era scontata una mancanza di coordinamento e di uniformità, prezzo inevitabile di una rapida integrazione. Anche voi lo avete ripetutamente riconosciuto ed in particolare nelle sentenze del 2 dicembre scorso (cause 11, 25, 26 e 30-70).
La possibilità di concedere restituzioni negli scambi intracomunitari era semplicemente una misura transitoria e necessariamente caduca, come infatti è avvenuto, non appena si fosse potuto determinare in modo uniforme un sistema di prezzi unico in tutti gli Stati membri.
Sarebbe quindi un po' paradossale accusare la Commissione di aver seguito una politica mirante ad abolire le restituzioni riducendone gradualmente l'entità.
2. Il Bundesfinanzhof mi pare concepisca il principio della preferenza comunitaria attribuendogli una portata ben superiore a quella che la nozione deve avere nell'ambito del diritto comunitario.
Indubbiamente l'art. 44 del trattato disciplina i prezzi minimi dei prodotti agricoli ispirandosi ad «uno sviluppo di una preferenza naturale tra gli Stati membri».
Anche i considerandi ed il tenore del regolamento n. 19, specie l'art. 9, n. 1, pare si richiamino a questa nozione di «preferenza naturale».
L'unico obbligo preciso che impone detto regolamento a questo proposito è quello che gli Stati membri devono praticare prezzi d'entrata, per le importazioni dai paesi terzi, che siano più alti dei prezzi praticati per le importazioni dagli altri Stati della Comunità.
Questa nozione di preferenza naturale può anche essere interpretata estensivamente, comunque ritengo che la sua sostanza sia la seguente: se in uno Stato membro vi è una domanda cui la produzione nazionale non può far fronte, lo Stato deve cercare di ristabilire l'equilibrio favorendo le importazioni dai paesi membri che hanno una produzione eccedente piuttosto che ricorrere alle importazioni dai paesi terzi.
D'altro canto credo che non si sia mai inteso far sì che l'eccedenza di produzione in uno Stato membro debba venir

smaltita inondando un altro Stato membro, indipendentemente dalle condizioni di mercato registrate in quest'ultimo e dalla situazione generale dei sei mercati comunitari.

Non vedo quindi come il regolamento 162/64 possa essere contrario ai principi comunitari in quanto ha ridotto l'importo delle restituzioni applicabili agli scambi intracomunitari rispetto alle restituzioni ottenibili per le esportazioni verso i paesi terzi, a meno che non si dimostri che, per i prodotti ch'esso contempla, le risorse comunitarie non riuscivano a soddisfare la domanda.

Tale dimostrazione non è mai stata tentata e penso sia impossibile.

Dovreste dunque affermare che l'esame del problema sollevato dal Bundesfinanzhof circa la validità del regolamento 162/64 non ha messo in luce alcun elemento tale da far dubitare della validità del regolamento stesso.

B — Esaminiamo ora la validità del regolamento 162/64 punto prospettato non già dal Bundesfinanzhof, ma dall'attrice nel procedimento di merito nelle osservazioni esposte in questa sede.

Il problema differisce radicalmente da quello analogo impostato dal Bundesfinanzhof e la Rheinmühlen lo impernia su un *motivo giuridico* diverso da quello scelto dal Bundesfinanzhof. Secondo l'attrice, il regolamento contestato avrebbe stabilito un vincolo tra il prezzo d'entrata e l'incidenza delle spese di trasformazione dei cereali.

I motivi che hanno indotto a stabilire tale vincolo avrebbero dovuto essere esposti nella motivazione del regolamento, ma ciò non è stato fatto.

Per di più tale vincolo, nei termini in cui è stato istituito, è contrario sia alla realtà economica che al buon senso, in quanto il regolamento stabilisce in linea di massima che l'incidenza delle spese di trasformazione è maggiore nel paese in cui il prezzo d'entrata è meno elevato.

1. Il primo interrogativo sotto questo aspetto è quello di stabilire se dobbiate esaminare e risolvere il problema.

Direi di no per tre motivi:

a) La vostra giurisprudenza fino ad oggi ha cercato di evitare che, grazie all'art. 177 del trattato, i singoli possano eludere le disposizioni dell'art. 173, che limitano rigidamente la facoltà dei singoli d'impugnare la legittimità di un regolamento comunitario chiedendone l'annullamento.

Per questo motivo:

— avete escluso sistematicamente ogni possibilità d'intervento nelle cause pregiudiziali (ordinanza 3 giugno 1964, causa 6-64, Raccolta X-1964, pag. 1177);

— avete rifiutato di rispondere ad una questione interpretativa diversa da quella deferita dal giudice nazionale (ordinanza 16 maggio 1968, causa 13-67, Raccolta XIV-1968, pag. 262);

— avete rifiutato di prendere in esame una questione sulla validità allorché il giudice nazionale vi ha chiesto semplicemente d'interpretare il diritto comunitario (9 dicembre 1965, Hessische Knappschaft, causa 44-65, Raccolta XI-1965, pag. 951).

Se uno degli attori nel procedimento di merito, che a norma dell'art. 177 non è parte processuale dinanzi a voi, solleva una questione di validità diversa da quella deferita dal giudice proponente, anche se con questa domanda si pone sul tappeto la validità della norma sulla quale verte lo stesso deferimento, la parte mira in effetti ad ottenere una pronuncia su un punto che non vi è stato deferito a norma dell'art. 177 e se accoglieste tale domanda, potreste turbare l'equilibrio che avete sempre conservato tra l'art. 177 e gli artt. 173, 175 e 184 del trattato.

b) Ciò equivarrebbe inoltre a pregiudicare quel «dialogo tra giudici» che costituisce uno dei fondamenti, una delle originalità ed uno dei punti salienti del sistema introdotto dall'art. 177 del trattato. Da questo principio di desume infatti che, in caso di deferimento a norma dell'art. 177, dovete fornire i necessari lumi al giudice nazionale circa i problemi di diritto comunitario cui egli deve far

fronte, talvolta anche interpretando la sentenza di rinvio, comunque il vostro giudizio né dovrà, né potrà *sostituirsi* al giudizio di merito.
Se al singolo riconoscete il diritto di sollevare dinanzi a voi un problema di validità del diritto comunitario diverso da quello deferito dal giudice nazionale, potrebbe sorgere il legittimo sospetto che intendiate sostituirvi al giudice nazionale, come potrebbe dimostrare la fattispecie in esame.
È impossibile stabilire se la questione di validità sollevata dalla Rheinmühlen fosse stata o meno sottoposta anche al Bundesfinanzhof.
Se fosse stata sottoposta e il Bundesfinanzhof l'avesse esplicitamente disattesa, vi riterreste legittimati a criticare implicitamente la sentenza di questo tribunale prendendo in esame un punto che il giudice nazionale aveva deliberatamente evitato di sottoporvi? Se il problema non è stato sollevato, lo esaminerete solo perché il Bundesfinanzhof non l'ha esplicitamente disatteso, ma lo ha ignorato trascurando di deferirlo al vostro esame?
Se infine il problema non è stato posto dinanzi al Bundesfinanzhof, ammetterete che in questa sede sia consentito porre in essere una controversia molto differente da quella di cui è stato investito il giudice nazionale competente, e sulla cui sostanza egli chiede la vostra collaborazione?
Un simile comportamento da parte vostra, a mio parere, equivarrebbe a rinnegare i saggi principi grazie ai quali avete instaurato una collaborazione tra giudici nazionali e tribunale comunitario improntata alla massima fiducia.

c) Le formulazioni che compaiono nelle vostre sentenze più recenti risolvono, direi, il problema in modo inequivocabile.
Per lungo tempo siete ricorsi alla formula «l'esame del regolamento non ha messo in luce alcun elemento atto a inficiare la sua validità», formula che forse era un po' ambigua sotto profilo delle condizioni del deferimento, mentre invece le vostre sentenze più recenti contengono un'espressione che sopprime ogni ambiguità: «L'esame della questione deferita relativamente alla validità del regolamento n. X non mette in luce alcun elemento tale da . . .» (cfr. ad esempio sentenze 37-70 dell'11 febbraio 1971 e 38-70 del 10 marzo 1971).
Un giorno sarà forse necessario stabilire se non sia il caso di rilevare d'ufficio alcune illegittimità, ma tali illegittimità sono solo quelle che potrebbero compromettere l'equilibrio istituzionale instaurato dal trattato ed il problema non si pone nella fattispecie.
Ciò premesso, propongo che respingiate la questione di validità sollevata dalla Rheinmühlen e non deferita dal Bundesfinanzhof.

2. Se, nonostante il mio suggerimento, intendeste affrontare il problema, vi trovereste di fronte a complessi interrogativi.
Si dovrebbe in effetti fare un grande sforzo per identificare anche solo un accenno di motivazione in questo senso nel regolamento contestato, ma volendo essere scrupolosi, il difetto o l'insufficiente motivazione potrebbe essere un vizio che inficia non solo il regolamento n. 162/64, ma anche tutti gli altri regolamenti in materia di restituzioni emanati fino al 1967.
Anche nel merito il problema è molto delicato: la Commissione non nega che in alcuni paesi che praticavano un prezzo d'entrata molto basso vi fossero industrie di trasformazione moderne che lavoravano a ritmo molto intenso, mentre invece, in paesi con prezzo d'entrata molto alto, potessero sussistere industrie di trasformazione superate.
La Commissione afferma che doveva trovare un criterio, anche se non perfetto, che le consentisse di conciliare gli opposti interessi delle industrie nazionali di trasformazione e di stabilire un equilibrio tra l'utilizzazione dei prodotti di base comunitari in previsione dell'esportazione di prodotti trasformati verso i paesi terzi e l'utilizzazione dei prodotti dei paesi terzi che effettuano la trasformazione.

Il problema sarebbe invece quello di stabilire se, nel complesso e trascurando le situazioni nelle singole industrie, le industrie di trasformazione dei paesi con prezzo d'entrata relativamente basso, fossero equipaggiate in modo meno razionale e meno moderno di quelle dei paesi con prezzo d'entrata più alto.
Penso che solo degli esperti potrebbero rispondere, comunque questo problema esula dalla vostra competenza e basterà rispondere che l'esame della questione deferita dal Bundesfinanzhof sulla validità del regolamento 162/64 non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiarne la validità.

III

In terzo luogo il Bundesfinanzhof chiede se i principi che avete elaborato per definire l'esportazione versi i paesi terzi nella vostra risposta alla prima questione, possano anche valere per l'applicazione dei regolamenti 162/64 e 164/64.
Vi sono motivi pratici che di per sé impongono un'interpretazione unitaria. Vi è inoltre motivo giuridico: i regolamenti 162/64 e 164/64 sono regolamenti della Commissione adottati in applicazione del regolamento n. 19 del Consiglio.
Sarebbe quindi giuridicamente impossibile conferire alle nozioni cui si richiamano i regolamenti di applicazione, un contenuto diverso da quello che hanno le stesse nozioni nel regolamento di base.
Vi propongo dunque di rispondere che la nozione di esportazione verso i paesi terzi, per l'applicazione dei regolamenti nn. 162/64 e 164/64 va interpretata nello stesso modo in cui è stata interpretata nella risposta alla prima questione.

Propongo dunque di dare le seguenti risposte:

1. Se durante il periodo considerato gli Stati membri avevano la facoltà di stabilire le condizioni per la concessione di una restituzione ch'essi potevano istituire a norma dell'art. 20 del regolamento n. 19, in relazione all'esportazione verso i paesi terzi, essi dovevano quanto meno subordinare il versamento di tale restituzione al fatto che il prodotto — nell'ambito dell'operazione considerata — avesse effettivamente lasciato il territorio doganale dello Stato membro esportatore e, salvo casi di forza maggiore, fosse giunto, transitando o meno per altri paesi della Comunità, nel territorio doganale di un paese terzo.

2. L'esame della questione deferita dal Bundesfinanzhof circa la validità del regolamento 162/64 non ha posto in luce alcun elemento atto ad inficiarne la validità.

3. La nozione di esportazione verso i paesi terzi, per l'applicazione dei regolamenti 162/64 e 164/64 va interpretata secondo il criterio adottato nella risposta data alla prima questione.