CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE DEL 10 FEBBRAIO 1971 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Nella causa 38-70 il Verwaltungsgericht di Francoforte vi ha deferito due questioni, la prima riguardante la validità del sistema di cauzione istaurato dal regolamento del Consiglio n. 120/67 per le importazioni di prodotti cerealicoli provenienti dai paesi terzi, l'altra, in subordine, riguardante le modalità per il computo di detta cauzione qualora l'importazione per cui è stata rilasciata la licenza non abbia luogo e la cauzione venga incamerata.

Nella causa 58-70, il problema del calcolo dell'importo della cauzione è praticamente riproposto dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven, però in via principale.

Mi pare quindi logico presentare conclusioni uniche per entrambe le cause.

I

Circa la prima questione deferita dal Verwaltungsgericht di Francoforte, mi limiterò ad un breve esame.

Il problema era già stato sollevato dallo stesso giudice nella causa 11-70 e dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof nelle cause 25, 26 e 30-70, nelle quali veniva messa in discussione la validità del sistema di cauzione istituito dai regolamenti comuntari alla luce dei principi di libertà nell'attività economica e di «proporzionalità» sanciti sia dalla legge fondamentale della Repubblica federale tedesca che dal diritto comunitario non scritto.

Nelle precedenti cause il problema è stato risolto ed oggi non sono stati prospettati aspetti nuovi della questione.

Segnalerò soltanto che il rappresentante dell'importatore tedesco ha sottolineato che la cauzione sarebbe inutile per le importazioni di prodotti che non fanno concorrenza ai prodotti comunitari, come nel caso del grano duro.

La risposta è già fornita nella vostra sentenza del 17 dicembre scorso, nella quale avete dichiarato che il sistema di cauzione e l'eventuale incameramento sono ispirati non solo dal desiderio di salvaguardare le finanze comunitarie, ma anche dall'esigenza di fornire alle autorità comunitarie una panoramica complessiva del mercato dei cereali e dei prodotti cerealicoli.

Alcuni Stati membri, come l'Italia, producono grano duro e, viste le possibilità di sostituzione o di trasformazione, non si può isolare mercato del grano duro dal complesso del mercato cerealicolo.

II

La questione deferita in subordine dal tribunale tedesco e in via principale dal tribunale olandese richiede invece un'analisi più profonda.

È anzitutto necessario inquadrarla nella situazione dalla quale essa è sorta: vi è noto che le norme comunitarie consentono agli importatori di «prefissare» il prelievo. L'espressione si è affermata, ma rimane equivoca, giacché il termine prefissazione non va inteso in senso stretto.

Il sistema è il seguente:

1° Il prelievo in linea di massima è uguale al prezzo d'entrata diminuito del prezzo caf.

2° Nel sistema cosiddetto di prefissazione, il prezzo caf in linea di massima si stabilisce in anticipo, ma poiché nel corso della stagione si fissa mensilmente l'entità del prezzo d'entrata, il prelievo effettivamente dovuto dipende in realtà dal mese per il quale esso deve venire calcolato.

1 — Traduzione dal francese.

Infine, un sistema di premi (terminologia quanto mai equivoca, poiché si tratta in effetti di un supplemento al prelievo dovuto dall'importatore) ha la funzione di stimolare l'effettuazione dell'importazione nel corso del mese previsto, ma anche di attenuare i vantaggi che potrebbe trarre l'importatore da una determinazione anticipata del prezzo caf che sta alla base del calcolo del prelievo.

In realtà, la «prefissazione» e la «cauzione» del 1962 sono divere da quelle del 1970.

La *«prefissazione»* del prelievo, in origine, doveva consentire agli importatori di premunirsi, specie in caso di operazioni a termine, contro i rischi connessi con la durata del trasporto delle merci.

In effetti gl'importatori sono ricorsi sovente a questo sistema per far ridurre al massimo l'importo del prelievo. Le domande di prefissazione sono state numerosissime.

Le autorità comunitarie sono corse ai ripari «ritoccando» in certi casi il prelievo prefissato, per adeguarlo a quello del giorno dell'importazione effettiva ed hanno istituito l'onere suppletivo dei «premi».

All'origine la *cauzione* aveva la funzione di garantire l'adempimento dell'obbligo d'importare entro i limiti di validità della licenza. Alcuni enti d'intervento hanno però ampliato la funzione della cauzione, che da semplice garanzia si è trasformata in un mezzo per impedire agli importatori di speculare non sulle fluttuazioni del mercato, ma sulle variazioni del prelievo.

Comunque, è abbastanza evidente che l'introduzione dei «premi» in aggiunta al sistema di prefissazione, ha mutato la primitiva indole di questo meccanismo: ne è rimasto soffocato il libero sviluppo dell'economia liberista nei limiti dei sistemi tradizionali; la «prefissazione con premi» si è invece rivelata un ottimo regolamento per il gioco «guardie e ladri» iniziato tra autorità comunitarie ed importatori.

Non divaghiamo: il Verwaltungsgericht di Francoforte e il College van Beroep voor het Bedrijfsleven desiderano sapere come vada calcolato il prelievo in base al quale si determina la cauzione da incamerarsi se non viene effettuata l'importazione per cui era richiesta la licenza.

A motivo di alcuni particolari relativi alla data delle operazioni, in un caso il problema è posto come domanda d'interpretazione del regolamento della Commissione n. 183/67 (Tradax) nell'altro invece esso assume la forma di una domanda d'interpretazione del regolamento n. 473/67 (Continentale) ma il fatto è trascurabile in quanto in questo punto entrambi i regolamenti hanno lo stesso tenore.

L'importatore che ha ottenuto una licenza e non effettua l'importazione nei termini prescritti — stabiliscono questi regolamenti — perde la cauzione, o una parte di essa, calcolata in base al prelievo prefissato.

Vi si chiede di stabilire se in questi casi la cauzione vada calcolata in base al prelievo prefissato applicabile

— durante il mese indicato nella licenza come mese d'importazione,
— oppure nell'ultimo mese di validità della licenza.

Propendono per la prima soluzione l'organismo d'intervento olandese (Einfuhr- und Vorratsstelle) e gli importatori olandesi.

Propendono per la seconda soluzione il governo olandese, la Commissione, l'organismo d'intervento olandese (Produktschap) e l'importatore tedesco.

La Commissione sottolinea che quattro Stati membri hanno adottato la prima soluzione, mentre Olanda e Francia hanno adottato la seconda. La Francia ha mutato orientamento solo recentemente.

Personalmente ritengo giusta la prima soluzione, inevitabile conclusione di un'esatta interpretazione delle norme comunitarie, che in questo punto non sono un modello di limpidezza.

III

Ve ne convincerete seguendomi nel folto bosco della disciplina comunitaria in materia: i regolamenti 183/67 e 473/67,

per quanto riguarda i cereali, sono stati adottati dalla Commissione in applicazione del regolamento del Consiglio 120/67, che costituisce la norma base per il periodo considerato. Il regolamento 120/67 da solo potrebbe fornirci la soluzione: l'art. 15 dispone infatti esplicitamente che il prelievo prefissato si calcola in funzione del prezzo d'entrata in vigore durante il mese *previsto* per l'importazione.

Le difficoltà cominciano se si mette in rapporto il regolamento 120/67 con il regolamento 140/67, posteriore di una settimana ed espressamente adottato in applicazione del primo. Il titolo del regolamento 140/67 dichiara che esso riguarda le norme di prefissazione dei prelievi, ma il contenuto verte in effetti sul calcolo dei cosiddetti premi, cioè delle eventuali maggiorazioni del prelievo.

L'art. 9, quasi in via incidentale, dispone che: «Se l'importazione non è effettuata durante il mese indicato al momento della presentazione della domanda ... il prelievo che era applicabile il giorno della presentazione della domanda di titolo è adeguato in funzione del prezzo d'entrata in vigore *il giorno dell'importazione*».

È evidente che l'articolo riguarda le importazioni effettuate e non quelle non effettuate. Il governo olandese, l'organismo d'intervento, la Commissione e l'importatore tedesco ritengono però che, oltre l'ipotesi espressamente contemplata, l'articolo ha lo scopo e la funzione di abrogare tutto il sistema che prescriveva il calcolo del prelievo in funzione del prezzo d'entrata vigente durante il *mese previsto per l'importazione*. Essi ritengono che quindi non vi sono testi che disciplinano espressamente il problema in caso di mancata importazione, ma anche in tale ipotesi si dovrebbe applicare il regolamento 140/67 poiché era in ogni caso l'unico applicabile per quanto riguarda il calcolo dei premi.

Non sono d'accordo per quattro motivi:

1) L'argomento tratto dal parallelismo ravvisabile tra il sistema di calcolo del prelievo e il sistema di calcolo dei premi si ritorce contro la tesi a cui sostegno viene invocato, poiché il regolamento 140/67 distingue esattamente sistema di calcolo dei premi e sistema di calcolo dei prelievi.

Per le importazioni non effettuate durante il mese indicato nella domanda di licenza il prelievo si calcola tenendo conto del prezzo d'entrata in vigore il giorno dell'importazione; però il premio si calcola su una base diversa. In linea di massima questa base è costituita dall'aliquota applicabile il giorno del deposito della domanda per il *mese d'importazione* indicato nella richiesta di licenza. Vi è però un sistema complicato sul quale preferisco sorvolare, che consente in pratica di applicare sempre il più alto tra i premi vigenti durante il periodo in questione.

È significativo constatare che il Consiglio, che ha sancito i principi di tale sistema di premi nel regolamento 140/67, non ha ritenuto di seguire lo stesso criterio per il calcolo della cauzione.

2) Un vecchio principio interpretativo mi pare vada ricordato nella fattispecie: la legge particolare non può abrogare la legge generale cui essa deroga. Le norme del regolamento di base 120/67 avevano portata generale; potevano essere applidate sia che l'importazione avvenisse nel mese indicato al momento del rilascio della licenza, sia che l'importazione si effettuasse nel periodo di validità della licenza, però in un mese diverso da quello indicato inizialmente, infine erano anche applicabili in caso di mancata importazione.

Le norme del regolamento 140/67 riguardano soltanto il secondo caso, cioè quello in cui l'importatore effettui l'operazione nel periodo di validità della licenza, ma in un mese diverso da quello indicato.

Ritengo dunque che questa norma non possa modificare il sistema instaurato da norme precedenti, nell'ipotesi in cui l'importazione non venga effettuata, anzi la norma non può venire applicata poiché si riferisce esplicitamente alla data dell'effettiva importazione.

3) Le norme riguardanti il calcolo del prelievo in tutti i casi diversi da quello previsto dall'art. 9 del regolamento 140/67, cioè le disposizioni dell'art. 15, par. 2, del regolamento 120/67 sono state modificate soltanto dal regolamento 2434 del Consiglio del 30 novembre 1970 e la motivazione di questo regolamento dimostra che il Consiglio ha ritenuto che le norme fossero rimaste in vigore fino a questa data, ad eccezione della disciplina riguardante l'ipotesi contemplata dall'art. 9 del regolamento 140/67.

4) Solo il regolamento 2637 del 23 dicembre 1970 ha dispensato l'importatore dall'obbligo di dichiarare il mese in cui egli prevede di effettuare l'importazione, la dispensa cioè è posteriore all'entrata in vigore del regolamento 2434/70 di cui parlavo poc'anzi, il che equivale ad ammettere implicitamente, ma inequivocabilmente che tale indicazione in alcuni casi era necessaria per calcolare il prelievo, almeno finché il Consiglio non avesse esplicitamente rielaborato le disposizioni dell'art. 15, par. 2, del regolamento 120/67, come poi è stato fatto con il regolamento 2434/70.

Per questi motivi ritengo che, prima dell'entrata in vigore del regolamento 2434/70, se l'importatore che aveva ottenuto la licenza non effettuava l'importazione, il prelievo prefissato, in base al quale si calcolava la cauzione, doveva essere stabilito secondo le disposizioni dell'art. 15, par. 2, del regolamento 120/67, tenendo cioè conto di quello che la licenza indicava come mese in cui si prevedeva di effettuare l'importazione.

IV

Se, in contrasto con quanto ho esposto finora, non riuscirete a reperire testi comunitari su cui fondare la soluzione che ho proposto, questo non è comunque un motivo sufficiente per scartarla.

La tesi della Commissione secondo cui, nel silenzio della legge, dovreste calcolare la cauzione in base al prelievo applicabile nell'ultimo mese di validità della licenza, si fonda su questo ragionamento: la disciplina mira a costringere l'operatore economico ad effettuare l'importazione. Poiché i prezzi d'entrata aumentano periodicamente durante la stagione, lo scopo perseguito potrebbe essere raggiunto soltanto se si calcolasse la cauzione basandosi sul prelievo dell'ultimo mese di validità della licenza, che è probabilmente il più alto tra quelli registrati nel periodo preso in considerazione.

Personalmente non sono convinto nè da determinate premesse, né dalla coerenza intrinseca di questo ragionamento, né infine da alcune considerazioni generali più o meno esplicite, ma nettamente individuabili, su cui esso si fonda.

Le premesse e la coerenza intrinseca dell'argomento suggeriscono queste considerazioni:

1. Non è affatto dimostrato che il calcolo della cauzione in base al prelievo vigente nell'ultimo mese di validità della licenza possa avere quell'efficacia di «deterrente» che gli attribuisce la Commissione.

L'accostamento delle due cause di cui vi occupate oggi è significativo sotto questo aspetto.

L'importatore tedesco ha interesse a far calcolare la propria cauzione in funzione del prelievo applicabile durante l'ultimo mese di validità della licenza.

L'importatore olandese, invece, ha interesse a far calcolare la sua cauzione in base al mese in cui egli prevedeva di effettuare l'importazione.

2. Viste le premesse, la Commissione dovrebbe ampliare il proprio ragionamento.

Se infatti lo spauracchio della cauzione dovesse mettere a tacere tutte le altre considerazioni, la vera soluzione dovrebbe consistere nell'affermare che la cauzione va calcolata in base al più alto prelievo applicabile, sia durante il mese previsto per l'importazione, sia durante l'ultimo mese di validità della licenza; questa sarebbe in effetti l'extrema ratio, per così dire, ed è d'altronde il sistema adottato per i premi.

Se però si spinge il ragionamento della Commissione agli estremi, si è indotti a

dubitare delle considerazioni generali su cui esso si basa.
Qualche mese fa ho proclamato in udienza la legittimità del sistema di cauzione istituito dai regolamenti comunitari, cercando di dimostrare che esso rispondeva ad un'esigenza e che né nel principio né nella portata che gli viene conferita obera gl'importatori di oneri eccessivi rispetto agli scopi d'interesse generale che esso persegue.
Nelle vostre sentenze avete accolto la mia tesi, ma bisogna evitare che particolari tecnici di applicazione mettano in pericolo il principo della proporzonalità che, secondo voi, nulla ha da temere dai regolamenti comunitari.
Indipendentemente dalle idee personali, rimane certo che il legislatore comunitario ha inteso lasciare una certa libertà d'azione agl'importatori di cereali, specie per le operazioni a termine, pur imponendo alcuni limiti indispensabili al buon funzionamento del sistema comunitario.
Se, nel silenzio o nell'ambiguità dei testi comunitari, s'interpretassero sistematicamente nel senso più sfavorevole agl'importatori le disposizioni che loro impongono gravami, si correrebbe il rischio di conferire a queste norme una portata più ampia di quella che richiede quel pubblico interesse che con dette norme s'intende tutelare.
Ritengo normale supporre che, se si indica un mese nel quale s'intende effettuare l'importazione, l'indicazione è fatta in buona fede e corrisponde alle logiche previsioni dell'importatore, che non intende trarre in inganno le autorità comunitarie.
Mi pare dunque che la soluzione più equa sia quella che concilia l'interesse comunitario e la preoccupazione di garantire all'importatore quel tanto di libertà che hanno voluto concedergli le autorità comunitarie, cioè il calcolo della cauzione in caso di mancata importazione deve effettuarsi in base al prelievo vigente nel mese indicato dall'importatore.
Anche nel silenzio della legge questa soluzione dovrebbe imporsi.

Penso soprattutto che le norme impongano che si ricorra a questo criterio e quindi concludo suggerendovi di affermare per diritto:

1. L'esame delle questioni sollevate non ha messo in luce alcun elemento tale da mettere in forse la validità dell'art. 12, par. 1, ultimo comma, del regolamento del Consiglio n. 120/67.

2. L'espressione «prelievo prefissato», che compare all'art. 8, par. 3 b), del regolamento della Commissione n. 183/67 e nell'art. 8, par. 3 b), del regolamento n. 473/67 nella versione anteriore al regolamento n. 638/70 della Commissione designa il prelievo applicabile nel mese indicato dall'importatore per ottenere la licenza e nel quale si prevedeva di effettuare l'importazione.