SENTENZA DELLA CORTE
DEL 17 DICEMBRE 1970 [1]

Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel contro Günther Henck (domanda di pronunzia pregiudiziale, proposta dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof)

Causa 26-70

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Cereali — Lizence d'esportazione — Prefissazione della restituzione — Cauzione — Entità — Determinazione (Regolamento della Commissione n. 102/64, art. 7)

L'esigere una cauzione più elevata in caso di prefissazione della restituzione è un mezzo necessario per garantire l'osservanza, da parte degli esportatori, dell'obbligo derivante dal rilascio della licenza e, di conseguenza, l'attendibilità delle previsioni circa l'andamento futuro del mercato. La determinazione dell'entità della cauzione rientra nel potere di valutazione dell'autorità competente ad emanare norme in materia.
Data l'ampiezza delle oscillazioni dei prezzi, l'entità della cauzione stabilita col regolamento n. 102/64 non appare affatto eccessiva.

Nel procedimento 26-70

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa dell'Assia), nella causa dinanzi ad esso pendente

tra

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (Ufficio per l'importazione e l'immagazzinamento di cereali e foraggi) di Francoforte sul Meno

e

GÜNTHER HENCK, con sede in Amburgo,

1 — Lingua processuale : tedesco.

domanda vertente sulla legittimità del regolamento della Commissione CEE 28 luglio 1964, n. 102, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso e i prodotti trasformati a base di riso,

LA CORTE,

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

avvocato generale : A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antefatti e il procedimento

Alla ditta Günther Henck veniva rilasciata, il 6 gennaio 1966, una licenza d'esportazione per 3 000 tonnellate di alimenti composti per bestiame, con prefissazione della restituzione sotto forma di autorizzazione ad importare, in franchigia da prelievo, un quantitativo corrispondente di cereali.
A norma dell'articolo 7, n. 1, del regolamento della Commissione CEE 28 luglio 1964, n. 102, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso ed i prodotti trasformati a base di riso (GU 1964, pag. 2125), la concessione della licenza era stata subordinata al deposito di una cauzione, nella misura di 5 unità di conto la tonnellata, a garanzia dell'obbligo di esportare entro il termine di validità del titolo.

Poiché entro detto termine l'esportazione veniva effettuata solo parzialmente, la « Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel », con provvedimento 15 luglio 1966, dichiarava l'incameramento della cauzione per un importo di 104,52 DM.
La « Einfuhr- und Vorratsstelle » non si pronunciava in merito all'opposizione fatta al provvedimento dalla ditta Henck; quest'ultima adiva perciò, il 21 ottobre 1966, il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno.
Con sentenza 12 dicembre 1966, il Verwaltungsgericht accoglieva la domanda dichiarando, nella motivazione, che il regolamento n. 102/64 è illegittimo in quanto crea l'obbligo di esportare, subordina il rilascio del titolo d'esportazione al deposito di una cauzione, e prevede, di regola, l'incameramento della stessa in caso di mancato adempimento dell'obbligo di esportare; d'al-

tra parte, la Commissione non era competente ad adottare tale disciplina; infine, quest'ultima viola il principio che obbliga l'amministrazione ad applicare soltanto mezzi proporzionati allo scopo da raggiungere (principio di proporzionalità).

La « Einfuhr- und Vorratsstelle » interponeva appello contro tale sentenza dinanzi allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, il quale, con ordinanza 28 aprile 1970, registrata in cancelleria il 28 maggio 1970, ha chiesto alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, di stabilire in via pregiudiziale se sia valido il regolamento della Commissione n. 102/64, ed in particolare se siano validi gli articoli 1 e 7 di detto regolamento nei punti in cui disciplinano i titoli d'esportazione e le cauzioni.

Nell'ordinanza di rinvio, il giudice proponente ha formulato le seguenti questioni, affermando ch'esse hanno importanza decisiva per la soluzione della controversia :

1) Se il procedimento di cui all'articolo 26 del regolamento del Consiglio CEE 4 aprile 1962 n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. 30 del 20.4.1962, pag. 933), in base al quale è stato emanato il regolamento n. 102/64 della Commissione CEE sia incompatibile col trattato CEE. Se in particolare sia conciliabile cogli articoli 43, n. 2, 155, 173, 177 e 189, 1° comma, di detto trattato.
2) Se il regolamento della Commissione CEE — che all'articolo 1 prevede la concessione di una licenza che implica automaticamente l'impegno d'esportare, al n. 1 dell'articolo 7 impone il deposito di una cauzione e al n. 2 dello stesso articolo 7 stabilisce l'incameramento della cauzione in caso di mancata esportazione — sia stato emanato da un organo incompetente ovvero il trattato CEE in generale o il combinato disposto dell'articolo 16, nn. 2 e 3, e degli articoli 19 o 20 del regolamento n. 19 del Consiglio, conferiscano tale competenza alla Commissione CEE.
3) Se le norme del regolamento n. 102/64, che subordina la concessione di una licenza all'assunzione dell'impegno di esportare e al deposito di una cauzione — incamerabile — siano incompatibili col principio della proporzionalità dei mezzi allo scopo. Se questa incompatibilità sia ravvisabile nel caso in cui, in conformità dell'articolo 7, n. 1, sia stata depositata una cauzione per una licenza nella quale l'ammontare della restituzione non è stato prefissato.
4) Se la norma sull'incameramento della cauzione (art. 7, n. 2, del regolamento n. 102/64 della Commissione CEE) sia illegittima perché la cauzione, indipendentemente dalla questione della colpa, a norma dell'articolo 8 non viene incamerata solo qualora l'esportazione sia stata impedita da forza maggiore.

In forza dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 17 luglio 1970 dal governo del Regno dei Paesi Bassi, il 5 agosto dall'appellata, il 6 agosto dal Consiglio delle Comunità europee e, alla stessa data, dalla Commissione delle Comunità europee.

La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

L'appellata e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza dell'11 novembre 1970.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 dicembre 1970.

Nel procedimento dinanzi alla Corte, l'appellata era rappresentata dall'avv. Fritz Modest, del foro di Amburgo, il governo del Regno dei Paesi Bassi dal sig. C. W. van Santen, vice consigliere giuridico presso il ministero degli affari esteri, il Consiglio dal sig. Jean-Pierre Puissochet, direttore presso la

segreteria generale, e la Commissione dal suo consigliere giuridico sig. Claus-Dieter Ehlermann.

II — Le osservazioni presentate alla Corte

Le osservazioni scritte ed orali presentate alla Corte si possono riassumere come segue :

La ditta Günther Henck, appellata, fa valere essenzialmente, contro la legittimità del regime della cauzione, i seguenti argomenti :

a) Sul piano formale

— L'incameramento della cauzione costituisce una sanzione di natura penale o un'ammenda, che colpisce l'importatore o l'esportatore in caso di mancato adempimento dell'obbligo impostogli da una norma di diritto pubblico. Le istituzioni della CEE non hanno il potere d'infliggere ammende o sanzioni di carattere penale se non nei casi in cui sono a ciò espressamente autorizzate dal trattato; ora, gli articoli 39 e segg., relativi all'organizzazione dei mercati agricoli, non contengono alcuna norma permissiva del genere.

— Il regime della cauzione è stato adottato mediante la procedura di voto detta del « comitato di gestione ». Tale procedura è contraria al trattato : essa fa partecipare il comitato di gestione all'attività legislativa della Commissione, rende vano l'obbligo di consultare l'Assemblea e dà agli Stati membri la possibilità di ottenere dal Consiglio la « cassazione » dei regolamenti della Commissione. Questi ultimi, in quanto adottati secondo tale procedura irregolare, sono invalidi.

— La cauzione richiesta per le licenze collegate alla prefissazione del prelievo o della restituzione comprende un importo supplementare, il cui incameramento, in caso di mancata utilizzazione del titolo, ha uno scopo eccedente i limiti del mandato conferito dal Consiglio alla Commissione.

— Il regolamento n. 19 ha previsto il deposito di una cauzione soltanto per la concessione di licenze d'importazione per i cereali; la Commissione non aveva quindi la facoltà di estendere, di propria iniziativa, il regime della cauzione alle licenze d'esportazione di cereali, né ai titoli d'importazione e d'esportazione dei prodotti derivati.

b) Sul piano sostanziale :

L'appellata rileva che il regime della cauzione deve rispettare il principio della proporzionalità, sancito tanto dalla legge fondamentale tedesca quanto dal diritto comunitario. In proposito, essa osserva in particolare quanto segue :

— I regolamenti che istituiscono le organizzazioni comuni dei mercati agricoli si limitano, di regola, all'orientamento del mercato attraverso i prezzi. La disciplina dei prezzi ha automaticamente un effetto equilibratore delle quantità sul mercato comunitario, evitando così perturbazioni di quest'ultimo. Di conseguenza, la valutazione della situazione presente del mercato e del suo andamento futuro è basata principalmente sull'osservazione e sul controllo dei prezzi del mercato interno, come pure della situazione del mercato internazionale. Il controllo quantitativo, invece, come quello che risulta dal sistema delle licenze d'importazione e d'esportazione, la cui utilizzazione è garantita dalla cauzione, ha un'importanza soltanto secondaria.

È evidente, perciò, che il regime della cauzione non serve allo scopo perseguito dai regolamenti agricoli, ed è anzi in contrasto col sistema di questi ultimi. Esso è per di più inefficace, in quanto non è in grado di garantire l'effettivo adempimento dell'obbligo di importare o di esportare, nè può fornire alle autorità competenti, entro termini adeguati, il quadro esatto della situazione del mercato, nè tanto meno del suo futuro andamento.

— D'altra parte, gli organismi d'intervento e la Commissione non sono tecnicamente in grado di sfruttare i dati ottenuti col sistema criticato.
— Infine, l'obbligo di versare una cauzione pesa gravemente sulle finanze delle imprese, specialmente delle piccole e medie imprese, e l'importo della cauzione, in particolare nel caso di prefissazione dei prelievi o delle restituzioni, è eccessivo rispetto ai margini di profitto normali degli operatori.
— Da queste considerazioni risulta che agl'importatori ed esportatori viene imposto, senza alcuna necessità, un onere rilevante. Ora, qualsiasi provvedimento costitutivo di un onere, sia pure di per se stesso sopportabile, viola il principio della proporzionalità quando sia inutile, quando esista una sproporzione tra l'onere stesso e il risultato ch'esso può o deve consentire di raggiungere, quando lo scopo perseguito non si possa raggiungere col mezzo impiegato, o quando esistano, per raggiungerlo, altri mezzi che possono essere applicati con minori inconvenienti.
— Il regime della cauzione viola inoltre il principio di proporzionalità, in quanto non ammette eccezioni all'incameramento della cauzione se non in caso di forza maggiore, ad esclusione, quindi, delle circostanze in cui il titolo non sia stato utilizzato per fondati motivi di ordine commerciale, in particolare quando la sua utilizzazione sarebbe stata contraria agli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati o alla logica commerciale (ad esempio, in caso di modifica della relativa legislazione fra la data della domanda e quella della concessione della licenza).
Il governo del Regno dei Paesi Bassi sostiene che l'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 delega in generale alla Commissione il potere di stabilire le modalità d'applicazione dell'articolo 16 nel suo complesso, ivi compresa, quindi, la disciplina dei titoli d'esportazione. Queste modalità sono state fissate secondo la procedura prevista dall'articolo 26 del regolamento n. 19 e sono conformi allo scopo stabilito direttamente dal Consiglio nell'articolo 16, n. 2. La politica dei mercati agricoli richiede assolutamente una visione prospettica del mercato, e quindi dati sicuri sulle importazioni ed esportazioni future. È nella logica del sistema che la somma richiesta a garanzia dell'obbligo d'importare o di esportare renda eccezionali i casi in cui tale obbligo non viene adempiuto; la Commissione è stata perciò costretta ad estendere alle licenze d'esportazione la disciplina stabilita dal Consiglio per le licenze d'importazione.
Il regime della cauzione non viola affatto il principio di proporzionalità; non si vede, del resto, con quale altro mezzo meno radicale esso potrebbe essere sostituito.
Il Consiglio delle Comunità europee limita le sue osservazioni al problema della liceità, rispetto al trattato, della procedura detta « del comitato di gestione », sostenendo essenzialmente la sua tesi coi seguenti argomenti :

a) Sia la Commissione che il Consiglio sono competenti ad adottare norme di attuazione di un atto del Consiglio che si basa direttamente sul trattato.
— L'articolo 155, ultimo trattino, del trattato CEE consente espressamente di attribuire alla Commissione poteri esecutivi, secondo un sistema molto simile alla tecnica della « delega di poteri o di competenze ». La Commissione non ha quindi un potere diretto, immediato e generale di emanare disposizioni di attuazione delle norme stabilite dal Consiglio, ma quest'ultimo deve espressamente conferirle, caso per caso, detto potere; d'altra parte, una volta delegata tale competenza alla Commissione, questa può esercitarla liberamente, alle condizioni stabilite nell'atto di delega, ed il Consiglio non può modificare le decisioni in tal modo adottate se non qualora abbia previsto tale possibilità nell'atto relativo al trasferimento di competenze.
Nel prevedere espressamente la possibilità che determinati poteri esecutivi

siano conferiti alla Commissione, l'articolo 155 afferma implicitamente, ma necessariamente, che il Consiglio possiede e può conservare gli stessi poteri.
— In questi principi è insita una duplice limitazione : in primo luogo, i poteri che il Consiglio ha la facoltà di delegare alla Commissione possono essere soltanto poteri d'attuazione; in secondo luogo, solo alla Commissione possono essere attribuiti dei poteri per l'attuazione di norme stabilite dal Consiglio.

b) Quanto alla procedura di adozione delle norme d'attuazione, è opportuno fare una distinzione a seconda ch'esse siano emanate dalla Commissione o dal Consiglio.
— Nel primo caso, poiché l'articolo 155 del trattato non contiene alcuna disposizione al riguardo, il Consiglio è libero, con la riserva di rispettare l'equilibrio dei poteri fra le varie istituzioni creato dal trattato, di subordinare l'esercizio dei poteri attribuiti alla Commissione a modalità particolari, come la consultazione di un organo secondario composto da esperti o da rappresentanti degli Stati membri.
Le modalità della procedura « del comitato di gestione » non hanno l'effetto di menomare i poteri conferiti alla Commissione : esse prevedono, è vero, l'intervento di un comitato, ma la Commissione, nell'esercizio dei poteri che le sono attribuiti, resta libera di decidere, non essendo mai tenuta a seguire il parere del comitato. Le uniche conseguenze di una divergenza fra il parere del comitato e la decisione della Commissione consistono nell'obbligo di quest'ultima di trasmettere il proprio testo al Consiglio, il quale ha la facoltà di differirne l'applicazione per un periodo limitato e può adottare provvedimenti diversi. L'argomento secondo cui al Consiglio sarebbe in tal modo illegittimamente attribuito un « potere di cassazione » è inconferente nella fattispecie, in quanto il regolamento n. 102/64 di cui si contesta la validità è stato emanato dalla Commissione, in conformità al parere del comitato di gestione. Del resto, i provvedimenti eventualmente adottati dal Consiglio, quando sostituisce nuove disposizioni a quelle originariamente adottate dalla Commissione, non sono assolutamente paragonabili ad una decisione di cassazione e nemmeno di appello.
In realtà, il sistema litigioso dev'essere considerato come una delega condizionata di poteri : il Consiglio, che può non conferire alla Commissione alcun potere, può anche attribuirle dei poteri da esercitare secondo determinate modalità e a determinate condizioni, che gli consentano, in casi particolari e ben definiti, di avocarli a sé e di esercitarli per fissare direttamente le disposizioni d'attuazione delle norme da esso emanate.
— Nel caso in cui il Consiglio fissa direttamente le disposizioni d'attuazione delle norme da esso emanate — ipotesi estranea alla presente causa —, è giustificato e lecito secondo il trattato ch'esso lo faccia secondo modalità diverse da quelle stabilite, per gli atti di base, dall'articolo 43, n. 2, del trattato.

c) La circostanza che le disposizioni relative alla procedura « del comitato di gestione » non facciano espressa menzione della forma degli atti, di cui all'articolo 189 del trattato, non implica affatto una violazione di questo articolo. Ne risulta unicamente che le istituzioni hanno la possibilità di adottare, fra tutte le forme giuridiche previste all'articolo 189, quella che sembra loro la più idonea.

d) Poiché si constata che soltanto il Consiglio e la Commissione dispongono di un potere di decisione quando venga applicata la procedura « del comitato di gestione », e che, d'altra parte, gli atti emanati da queste due istituzioni rivestono obbligatoriamente una delle forme degli atti di cui all'articolo 189 del trattato, si può affermare

che le garanzie giurisdizionali offerte ai singoli dal trattato, e in ispecie dagli articoli 173 e 177, sono rispettate quando venga applicata detta procedura.

La Commissione delle Comunità europee presenta in sostanza le seguenti osservazioni :

a) Sulla legittimità dell'intervento del comitato di gestione

Il potere di legiferare per conto della Comunità non può essere certamente attribuito ad organi diversi dal Consiglio e dalla Commissione; tuttavia, la collaborazione di un comitato all'attività normativa della Commissione è assolutamente legittima.

L'articolo 155, ultimo trattino, del trattato CEE consente al Consiglio di conferire alla Commissione il compito di attuare le norme da esso emanate, e di valutare in qual misura ed a quali condizioni esso intenda conferirle tali poteri esecutivi; il Consiglio non supera i limiti di questa facoltà di valutazione, quando subordini l'attribuzione di poteri alla Commissione all'obbligo di sentire, prima di adottare le norme di attuazione, il parere di un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri.

Il parere negativo del comitato di gestione non priva la Commissione dei suoi poteri, ma l'obbliga unicamente a comunicare al Consiglio il provvedimento adottato ed autorizza il Consiglio a decidere diversamente. Nulla osta a che il Consiglio si riservi tale diritto, né viene affatto menomato, per questo, il controllo della Corte di giustizia.

I poteri attribuiti alla Commissione nell'ambito della procedura « del comitato di gestione » sono poteri d'attuazione; essi possono quindi essere esercitati secondo norme diverse da quelle stabilite dall'articolo 43, n. 2, 3° comma, del trattato per i soli provvedimenti destinati a stabilire i principi della politica agricola comune ed in particolare le direttive per un'organizzazione comune dei mercati. In proposito, sono rispettati i principi relativi all'equilibrio istituzionale fra il Consiglio e la Commissione.

Quanto alla facoltà del Consiglio di adottare, a maggioranza qualificata, una decisione diversa da quella della Commissione, è opportuno osservare che non si possono confrontare i poteri di emendamento del Consiglio nell'ambito della procedura « del comitato di gestione » e quelli previsti dall'articolo 149, 1° comma, del trattato.

b) Sul principio di proporzionalità

Le istituzioni comunitarie sono vincolate dal solo diritto comunitario e, nei loro confronti, la tutela dei diritti fondamentali garantita dalle costituzioni nazionali è imposta unicamente dal diritto comunitario, scritto o non scritto. Del resto, anche secondo il diritto costituzionale tedesco, il regime della cauzione potrebbe violare le disposizioni relative al libero sviluppo della personalità, alla libertà d'azione e alla libertà economica soltanto qualora violasse, al tempo stesso, il principio della proporzionalità.

Ora, questo principio non è affatto menomato dal regime litigioso, poiché quest'ultimo è indispensabile al regolare funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali implica, essenzialmente, una disciplina dei prezzi, il cui scopo è quello di stabilizzare i prezzi dei cereali nella Comunità ad un livello superiore a quello dei prezzi mondiali. Questa disciplina protegge il mercato comunitario dalle diminuzioni di prezzo provocate sia dalla sovraproduzione interna, sia dalle importazioni. Essa può essere efficiente soltanto se i congegni di regolazione del mercato vengono usati razionalmente; è quindi indispensabile disporre di dati che consentano non solo di conoscere le importazioni e le esportazioni già effettuate, ma anche di prevedere con sufficiente sicurezza l'andamento

futuro del mercato. La visione prospettica di quest'ultimo è indispensabile, non solo per l'eventuale applicazione di misure di salvaguardia nel caso di minaccia di gravi perturbazioni, ma anche per la determinazione delle restrizioni all'esportazione, per la fissazione del premio di denaturazione, per l'esercizio da parte degli organismi d'intervento del loro potere d'intervenire in qualsiasi momento, ad esempio mediante acquisti, sul mercato, per la fissazione dell'importo forfettario compreso nel prelievo intracomunitario, per la scelta delle misure destinate ad evitare deviazioni di traffico e, in generale, per il controllo sul funzionamento dei regimi istituiti col regolamento n. 19 e relativi regolamenti d'attuazione, nonché per la loro eventuale modifica.

Il regime della cauzione è uno stumento indispensabile per ottenere tale visione prospettica del mercato. Se non vi fosse la cauzione, che viene incamerata in caso di mancata utilizzazione della licenza, quest'ultima non potrebbe fornire dati certi sulle importazioni ed esportazioni future. L'operatore avrebbe infatti varie ragioni per chiedere più licenze di quante gliene occorrono, in particolare quando si tratta di licenze connesse alla fissazione anticipata della restituzione. L'obbligo d'importare o di esportare non implica, per il titolare della licenza, alcun inconveniente oltre la perdita della cauzione; perciò esso non costituisce affatto una violazione particolarmente grave dei diritti della persona.

Non è possibile ottenere un quadro esatto del mercato obbligando il titolare della licenza a segnalare la mancata utilizzazione, e comminando una sanzione per ogni violazione di quest'obbligo; infatti, per avere una visione prospettica del mercato, è necessario che al momento del rilascio del titolo sia sufficientemente certo che il quantitativo indicato nello stesso sarà importato o esportato entro il termine. La denuncia della mancata utilizzazione servirebbe soltanto a correggere man mano un'immagine inizialmente inesatta della futura situazione del mercato.

Un'abbreviazione del termine di validità delle licenze non costituirebbe una soluzione adeguata : essa è contraria alle finalità dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, ed è incompatibile col principio secondo cui l'onere imposto agli operatori dev'essere il meno grave possibile.

I casi in cui le licenze non vengono utilizzate costituiscono una eccezione e non impediscono al regime della cauzione di raggiungere il proprio scopo.

La tesi secondo cui gli Stati membri e la Commissione non hanno in realtà cercato, in base alle licenze, di farsi un'idea esatta delle importazioni ed esportazioni future è infondata. Comunque, un argomento tratto dalla prassi delle autorità amministrative non ha alcun valore giuridico, se non qualora tale prassi indichi l'obiettiva impossibilità di usare lo strumento creato dal regime della cauzione, il che non è stato sostenuto.

L'oggetto stesso della licenza con fissazione anticipata del prelievo o della restituzione implica la necessità di una cauzione più elevata. L'offrire al titolare della licenza la possibilità di scegliere fra il prelievo (o la restituzione) fissati in precedenza e quello (o quella) del giorno, o di sostituire la licenza con prefissazione con una licenza senza prefissazione, non consente di ottenere una visione prospettica del mercato.

La censura secondo la quale il regime della cauzione trasformerebbe l'economia di mercato in un'economia pianificata o dirigistica è infondata. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali non può fare a meno d'interventi sul mercato; essa è tuttavia caratterizzata dalla preoccupazione di adeguare il più possibile tali interventi alle leggi del mercato e di lasciare largo posto alla concorrenza.

L'importo della cauzione non è affatto eccessivo, tenuto conto dello scopo della stessa, come pure del fatto che la

perdita della cauzione non costituisce la regola. Esso corrisponde ad una modesta percentuale del prezzo indicativo della categoria di cereali più a buon mercato, ed è assai inferiore al margine di profitto normale per questo tipo di operazioni.
Il fatto che i casi in cui la cauzione non viene incamerata sono limitati alla sola ipotesi di forza maggiore non lede il principio di proporzionalità, nè quello di legittimità.
Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che si deve ammettere l'esistenza di un caso di forza maggiore qualora, in base a criteri rigorosamente obiettivi, si riconosca che la mancata realizzazione dell'importazione o dell'esportazione non è dovuta a negligenza, ed altresì che l'esame deve tener conto del principio della proporzionalità; del resto, il fatto che l'operatore debba supportare una perdita eccessiva può costituire un caso di forza maggiore tale da esonerarlo dall'obbligo di effettuare l'operazione prevista.
La Commissione sostiene quindi che, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, è opportuno constatare quanto segue.

— In primo luogo, il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali richiede assolutamente una visione prospettica del mercato, e quindi una conoscenza sufficientemente sicura delle importazioni ed esportazioni future; questa conoscenza può aversi soltanto grazie a licenze cui si accompagni il rischio di perdita della cauzione. Il regime criticato non solo è conforme a tale obiettivo, ma è indispensabile per raggiungerlo.
— Inoltre, il regime della cauzione, per raggiungere il suo scopo, implica necessariamente una rigorosa definizione dei presupposti dell'esonero dell'incameramento. La limitazione dell'esonero ai casi di forza maggiore, nell'interpretazione data dalla Corte a questa nozione, corrisponde per l'appunto a tale condizione.

c) Sulla base giuridica del regime della cauzione all'esportazione

I poteri necessari per emanare le norme relative al regime della cauzione, che sono norme di attuazione, sono stati attribuiti alla Commissione dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 155, quarto trattino, del trattato CEE, come risulta dall'articolo 16 del regolamento n. 19. Dal fatto che questo articolo prevede il deposito della cauzione soltanto per le licenze d'importazione non si può desumere che un regime del genere sia stato escluso per le licenze d'esportazione.

d) Sulla competenza della Commissione ad adottare il regime della cauzione

La cauzione non è una pena o una sanzione pecuniaria amministrativa, nè una penalità di mora, bensì una garanzia di tipo particolare, che la Commissione è autorizzata a disciplinare.
Il regime della cauzione per le licenze connesse alla fissazione anticipata della restituzione è fondato, più precisamente, sull'articolo 20, n. 2, prima frase, del regolamento n. 19, al quale fanno rinvio gli articoli 11, n. 3, prima frase e 19, n. 2, dello stesso regolamento, nonché sull'articolo 14, n. 2, seconda frase, del regolamento del Consiglio 30 giugno 1962, n. 55, relativo al regime dei prodotti trasformati a base di cereali.

In diritto

1 Con ordinanza 28 aprile 1970, pervenuta in cancelleria il 28 maggio 1970, lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof ha chiesto a questa Corte, in forza dell'articolo 177 del trattato CEE di stabilire in via pregiudiziale « se sia

valido il regolamento 28 luglio 1964 n. 102/64 della Commissione CEE, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, il riso, le rotture di riso, e i prodotti trasformati a base di riso (GU 1964, pag. 2125), ed in particolare se siano validi gli articoli 1 e 7 di detto regolamento nei punti in cui disciplinano i titoli d'esportazione e le cauzioni ».

2 Nella sentenza odierna pronunziata nella causa 25-70, questa Corte ha affermato che l'esame della questione sottopostale dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof non ha posto in evidenza elementi atti ad inficiare la validità delle disposizioni in questione.

3 Nel presente giudizio si chiede tuttavia a questa Corte, in una delle questioni subordinate, se l'articolo 7, n. 1 del regolamento n. 102/64 sia valido nel caso in cui la cauzione sia stata depositata per il rilascio di licenze d'esportazione con restituzione prefissata.

4 A norma dell'articolo 7, n. 2, secondo trattino del regolamento n. 102/64 la cauzione, in caso di restituzione prefissata, è di 5 unità di conto la tonnellata. Secondo l'appellata, questo importo — che è molto superiore a quello dovuto nel caso che la restituzione non sia prefissata — costituirebbe un onere eccessivo, sproporzionato allo scopo reale della cauzione.

5 È incontestabile che, in caso di restituzione prefissata, la cauzione dev'essere più elevata. La prefissazione è stata istituita nell'interesse dei commercianti : era necessario che lo stesso regolamento contenesse adeguate garanzie atte ad evitare che l'organizzazione comune dei mercati fosse ostacolata da speculazioni rese possibili dall'introduzione di tale facoltà.

6 A tale scopo le cauzioni sono state determinate in modo da tener conto dell'andamento dei prezzi e della conseguente variazione delle restituzioni nel periodo di validità del certificato d'esportazione. L'entità della cauzione deve infatti essere sufficiente per togliere agli esportatori l'interesse a modificare, in funzione della variazione dei prezzi sui mercati esterni, i piani di esportazione, in base ai quali hanno chiesto e ottenuto le licenze.

L'esigere una cauzione più elevata in caso di prefissazione della restituzione si rivela quindi un mezzo necessario per garantire l'osservanza, da parte degli esportatori, dell'obbligo derivante dal rilascio della licenza e, di conseguenza, l'attendibilità delle previsioni circa l'andamento futuro del mercato.

7 Data l'ampiezza delle oscillazioni dei prezzi sui mercati di cui trattasi, l'entità della cauzione non appare affatto eccessiva. Se ciò non bastasse, la determinazione dell'entità della cauzione rientra nel potere di valutazione dell'autorità competente ad emanare norme in materia.

Sulle spese

8 Le spese sostenute dal governo del Regno dei Paesi Bassi, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono venir rifuse.

Nei confronti delle parti nella causa di merito, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali dell'appellata nella causa di merito, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli articoli 2, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 e 189,
visto il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962 n. 19 e il regolamento della Commissione 28 luglio 1964 n. 102/64,
visto il protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della Comunità economica europea, in ispecie l'articolo 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,
vista la sentenza pronunciata dalla Corte, in data di oggi, nella causa 25-70,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof di Kassel, con ordinanza 28 aprile 1970, afferma per diritto :

L'esame della questione deferita non ha posto in relievo elementi atti ad inficiare la validità

1° del regolamento della Commissione CEE 28 luglio 1964, n. 102, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i

prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso e i prodotti trasformati a base di riso, adottato in forza dell'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19, secondo la procedura « del comitato di gestione», istituita dall'articolo 26 dello stesso regolamento;

2° degli articoli 1 e 7 dello stesso regolamento n. 102, per quanto riguarda i titoli d'esportazione e le cauzioni istituite per il rilascio degli stessi.

Così deciso e pronunciato all'udienza del 17 dicembre 1970.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher

Lussemburgo, 17 dicembre 1970.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(vedasi causa 11-70, pag. 1142)