Nel procedimento 122/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Tribunal administratif di Parigi nella causa dinanzi ad esso pendente fra

S.A. BUITONI

e

FONDS D'ORIENTATION ET DE RÉGULARISATION DES MARCHÉS AGRICOLES,

domanda vertente sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, che modifica il regolamento n. 193/75 che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di prefissazione per i prodotti agricoli (GU n. L 59, pag. 18),

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello Statuto CEE della Corte di giustizia si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

In forza del regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193, che stabili-

sce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di prefissazione per i prodotti agricoli (GU n. L 25, pag. 10), il rilascio delle licenze d'importazione e d'esportazione da parte degli enti nazionali d'intervento è subordinato alla costituzione di una cauzione a garanzia dell'impegno di importare o di esportare durante il periodo di validità dei titoli. I nn. 2 e 3, dell'art. 17 del suddetto regolamento dispongono che lo svincolo della cauzione è subordinato alla presentazione della prova dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione o d'esportazione, prova fornita dalla produzione dell'esemplare n. 1 del titolo che reca il visto dell'ufficio nel quale sono state compiute le formalità doganali. A termini dell'art. 18, n. 1, del regolamento, lo svincolo della cauzione ha luogo «non appena sono state fornite le prove di cui all'art. 17, paragrafi 2 e 3».

Il suddetto regolamento è stato modificato dal regolamento della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, il cui art. 3 ha aggiunto all'art. 18 del regolamento n. 193/76, il n. 4, che recita:

«Quando le prove di cui all'articolo 17, paragrafi 2 e 3, non sono state presentate, salvo casi di forza maggiore, entro i sei mesi successivi all'ultimo giorno di validità del titolo, la cauzione è incamerata».

La motivazione della summenzionata disposizione risulta dal terzo considerando del regolamento il quale dichiara che «per motivi di buona gestione amministrativa è opportuno prevedere che le prove per lo svincolo della cauzione siano presentate entro un termine ragionevole, salvo casi di forza maggiore».

Il 19 novembre 1976, la S.A. Buitoni, società di diritto francese, otteneva, previa costituzione della corrispondente cauzione per complessivi FF 163 270, quattro licenze d'importazione per 2 900 tonnellate di concentrato di pomodoro proveniente da paesi terzi, licenze che scadevano il 1° febbraio 1977. Essa provvedeva ad importare la merce nel periodo di validità dei titoli, senza presentare al Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles (F.O.R.M.A.), ente francese d'intervento, le prove dell'avvenuta importazione nel termine di sei mesi a partire dalla data di scadenza delle licenze (cioè entro il 31 luglio 1977).

Con lettera 28 agosto 1977 il F.O.R.M.A. chiedeva alla Buitoni il versamento della cauzione. Il 6 settembre 1977, questa trasmetteva all'ente francese d'intervento i giustificativi dell'adempimento nel termine del suo impegno di importare, sollecitando lo svincolo della cauzione. La domanda veniva respinta dal F.O.R.M.A. con provvedimento 26 ottobre 1977.

La Buitoni impugnava per eccesso di potere tale provvedimento devanti al *Tribunal administratif* di Parigi, sostenendo che l'art. 3 del regolamento n. 499/76 è incompatibile coi principi generali del diritto comunitario in quanto disconosce il canone della proporzionalità della sanzione. Esso sarebbe del pari in contrasto con lo scopo e con lo spirito del sistema comunitario di cauzionamento.

Con sentenza 22 marzo 1978, il *Tribunal administratif* di Parigi, previo richiamo ai mezzi dedotti dalla Buitoni, sospendeva il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento n. 499/76.

La sentenza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 25 maggio 1978.

A norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la società Buitoni, il governo francese e la Commissione delle Comunità europee.

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

II — Le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte

Secondo la *società Buitoni, attrice nella causa principale,* il sistema comunitario di cauzionamento ha lo scopo, in primo luogo, di garantire l'adempimento di un obbligo, liberamente assunto, d'importare o d'esportare, e, in secondo luogo, di garantire alla Comunità ed agli Stati membri la precisa conoscenza dell'andamento degli scambi intra ed extra-comunitari.

Alla luce del sistema e della giurisprudenza della Corte di giustizia, risulta che lo scopo (secondario) di previsione economica non giustifica affatto provvedimenti così drastici come quelli di cui all'art. 3 del regolamento n. 499/76. Detti provvedimenti vanno quindi dichiarati invalidi in ragione tanto della loro incompatibilità coi principi fondamentali del diritto comunitario quanto dei fondamenti del sistema di cauzionamento.

In primo luogo, l'art. 3 del regolamento n. 499/76 viola il canone della proporzionalità, principio generale di diritto comunitario riconosciuto dalla Corte di giustizia (vedasi sentenza 17 dicembre 1970 nella causa 11/70, *Racc.* 1970, pag. 1125). Infatti, la visione statistica necessaria per l'equilibrio del mercato non potrebbe legittimare un provvedimento *sproporzionato,* nemmeno se il sistema instaurato avesse come scopo principale di costringere l'operatore ad effettuare le importazioni o le esportazioni. È in contrasto col principio di proporzionalità applicare la medesima sanzione all'inadempimento dell'impegno che la cauzione è destinata a garantire, ed al semplice ritardo nella presentazione delle prove del corretto e tempestivo adempimento dell'impegno. È incompatibile tanto col principio di proporzionalità quanto coi principi della parità di trattamento e dell' uguaglianza dinanzi agli oneri pubblici il fatto che l'operatore che ha eseguito in parte l'operazione e che ha fornito nel termine di sei mesi la prova dell'adempimento parziale dell'impegno venga colpito meno gravemente di chi ha adempiuto interamente l'obbligo, pur non fornendone la prova nel termine stabilito dal regolamento n. 499/76.

La Comunità avrebbe dovuto, ad avviso dell'attrice, o consentire agli Stati membri di applicare le disposizioni nazionali vigenti in materia di penalità di mora, o contemplare una pena meno severa ed accompagnata da provvedimenti equitativi.

La Commissione avrebbe dovuto inoltre prescrivere, in conformità al principio generale d'equità, la messa in mora obbligatoria prima della scadenza del termine.

L'attrice deduce inoltre che l'art. 3 del regolamento n. 499/76 è in contrasto col sistema di cauzionamento. Infatti, la cauzione rappresenta solo la garanzia dell' adempimento di un obbligo liberamente assunto (vedasi la sentenza della Corte di

giustizia 11 maggio 1977 nelle cause riunite 99 e 100/76, *Racc.* 1977, pag. 861). L'art. 3 mira soltanto a pervenire ad una migliore ricerca statistica dei dati di mercato. Orbene, è evidente che per conseguire gli scopi stabiliti dal regolamento non era necessario disporre l'incameramento totale della cauzione.

Quindi, lo scopo della cauzione viene sostanzialmente modificato dal regolamento n. 499/76, che tende a farne uno strumento di statistica incompatibile col regime delle licenze d'esportazione e d'importazione, il cui scopo principale è quello di spingere gli operatori ad adempiere l'impegno inizialmente assunto.

In subordine, nell'ipotesi in cui la Corte ritenesse che il regolamento n. 499/76 sia valido, l'attrice chiede ch'essa interpreti la mancata presentazione della licenza nel termine di sei mesi come risultante, nel caso di specie, da circostanze anormali equiparabili a un caso di forza maggiore. L'attrice è rimasta vittima nel periodo delle vacanze della disorganizzazione amministrativa dei suoi uffici. Avendo effettuato le importazioni entro il termine di validità delle licenze, essa non aveva alcun interesse a rinunciare allo svincolo delle cauzioni. L'attrice sollecita un'interpretazione liberale che le consenta tale svincolo.

In conclusione, l'attrice sostiene che il regolamento n. 499/76 va dichiarato invalido, in quanto in contrasto coi principi di proporzionalità, d'equità e di uguaglianza dinanzi agli oneri pubblici ed in quanto viola il sistema del cauzionamento, deviando il principio della cauzione dal suo scopo iniziale. In subordine, essa chiede alla Corte, nell'ipotesi in cui questa ritenesse il regolamento valido, di interpretare la nozione di termine in senso liberale e di dichiarare che nella fattispecie non si doveva incamerare la cauzione.

Il *governo francese,* pur non valutando giuridicamente la disposizione di cui è causa, accenna alla maniera in cui la causa si è presentata in giudizio in Francia alle luce della disciplina comunitaria.

La *Commissione* ricorda che, prima dell' emanazione delle disposizioni contestate, l'incameramento delle cauzioni avveniva entro termini diversi a seconda degli Stati membri, il che, a suo avviso, si risolveva in un trattamento discriminatorio per gli operatori e creava una distorsione nel sistema di cauzionamento, sistema che consente alla Comunità di seguire con precisione l'andamento del mercato. A questa ragione si aggiungeva la necessità, sul piano amministrativo, di fissare un termine per la chiusura definitiva della pratica.

Respingendo la tesi secondo cui l'art. 3 del regolamento n. 499/76 sarebbe sproporzionato rispetto allo scopo perseguito, la Commissione deduce che il termine di sei mesi è più che adeguato per la semplice trasmissione di atti, soprattuto ove si tenga conto del fatto che tale termine viene calcolato a partire dalla data limite delle licenze. Inoltre, l'eccezione di forza maggiore è contemplata dal regolamento onde far salvo il caso in cui l'operatore si trovi nell'impossibilità di produrre i documenti.

Quanto alla qualificazione giuridica del termine di sei mesi, non trattasi affatto di un termine perentorio, bensì di un termine ordinatorio. Infatti, finché l'operatore non ha provato che sono avvenute le operazioni, per le quali gli sono state rilasciate le licenze, le autorità amministrative possono, con una fictio iuris, conside-

rare che le suddette operazioni non sono state effettuate. Contrariamente a quanto sostiene l'attrice nella causa principale, è proprio allo scopo di far rispettare il sistema delle licenze e delle cauzioni nel suo complesso che all'operatore vengono richieste le prove.

La Commissione conclude che la Corte voglia dichiarare che l'esame della questione sollevata dal *Tribunal administratif* di Parigi non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'art. 3 del regolamento n. 499/76.

III — La fase orale

L'attrice nella causa principale con l'avv. L. Funck-Brentano, del foro di Parigi, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal proprio agente sig. P. Kalbe, assistito dal sig. J. Delmoly, membro dell'Ufficio legale, hanno svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 30 gennaio 1979.

In diritto

1 Con sentenza 22 marzo 1978, il *Tribunal administratif* di Parigi ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione vertente sulla validità e sull'interpretazione dell'art. 3 del regolamento della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, che modifica il regolamento 17 gennaio 1975, n. 193 (GU n. L 25, pag. 10) che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di prefissazione per i prodotti agricoli (GU n. L 59, pag. 18);

2 dalla sentenza di rimessione risulta che l'attrice nella causa principale, avendo ottenuto, previa costituzione della cauzione, delle licenze d'importazione per una partita di concentrati di pomodoro proveniente da paesi terzi, ed avendo proceduto all'importazione di detta merce nel periodo di validità dei titoli, si è vista rifiutare, con provvedimento dell'ente d'intervento francese, lo svincolo della cauzione per non aver presentato le prove dell'avvenuta importazione nel termine di cui all'art. 3 del regolamento n. 499/76;

3 davanti al giudice nazionale dell'impugnazione di detto provvedimento, l'attrice ha dedotto contro la validità dell'art. 3 del regolamento n. 499/76 in particolare il mezzo relativo alla violazione del principio di proporzionalità ed ha inoltre fatto valere che detto articolo è in contrasto con lo scopo e con lo spirito del regime comunitario della cauzione;

4 è alla luce di queste premesse che il giudice nazionale ha chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione del summenzionato articolo.

5 In forza del regolamento della Commissione 17 gennaio 1975, n. 193, il rilascio di licenze d'importazione e d'esportazione da parte degli enti nazionali d'intervento è subordinato alla costituzione d'una cauzione che, come risulta dal 6° punto della motivazione del suddetto regolamento, è destinata a garantire l'impegno di importare o di esportare durante il periodo di validità dei titoli;

6 dall'art. 17, n. 2, del regolamento risulta che lo svincolo della cauzione è subordinato alla prova dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione o d'esportazione, prova da fornirsi, secondo le modalità di cui al n. 3 dello stesso articolo, mediante presentazione dell'esemplare n. 1 del titolo recante il visto dell'ufficio in cui dette formalità sono state espletate;

7 a termini dell'art. 18, n. 1, del regolamento, lo svincolo della cauzione ha luogo «non appena sono state fornite le prove di cui all'art. 17, paragrafi 2 e 3»;

8 in forza dell'art. 18, nn. 2 e 3 del suddetto regolamento, la cauzione viene incamerata totalmente se la quantità netta importata o esportata è inferiore al 5 % della quantità netta indicata nel titolo, ma può essere svincolata dagli Stati membri in proporzione alle quantità di prodotti, pari o superiori a tale percentuale, per le quali sono state fornite le prove di cui all'art. 17, nn. 2 e 3;

9 l'art. 3 del regolamento n. 499/76 ha aggiunto all'art. 18 del regolamento n. 193/75 il n. 4, a termini del quale la cauzione è incamerata quando le prove non sono state fornite, salvo casi di forza maggiore, entro i sei mesi successivi all'ultimo giorno di validità del titolo;

10 dal terzo punto della motivazione del regolamento n. 499/76 risulta che questa disposizione è stata aggiunta «per motivi di buona gestione amministrativa».

11 L'attrice nella causa principale ha dedotto in particolare che sarebbe incompatibile col principio di proporzionalità applicare la medesima sanzione all'inadempimento dell'impegno d'importare, che la cauzione è destinata a garantire, ed al semplice ritardo nel fornire le prove del corretto e tempestivo adempimento dell'impegno;

12 nelle osservazioni scritte la Commissione sostiene che l'art. 3 del regolamento n. 499/76 si giustifica col fatto che, prima della sua adozione, l'incameramento delle cauzioni avveniva entro termini diversi a seconda degli Stati membri, il che si risolveva in un trattamento discriminatorio nei confronti degli operatori e nel contempo, nella distorsione del sistema di cauzionamento, sistema che consente alla Comunità di seguire con precisione l'andamento del mercato;

13 a questa ragione si sarebbe aggiunta la necessità, sul piano amministrativo, di fissare un termine per la chiusura definitiva delle pratiche;

14 nel corso della fase orale, tuttavia, la Commissione ha inoltre sottolineato l'importanza del ruolo informativo che assume, nell'ambito del sistema delle licenze d'importazione e d'esportazione, la presentazione, da parte degli operatori economici ai competenti enti nazionali delle prove, sotto forma dell' esemplare n. 1 del titolo che reca il visto dell'ufficio in cui sono state espletate le formalità doganali, del compimento delle operazioni d'importazione o d'esportazione;

15 solo in questo modo infatti, gli enti nazionali e, attraverso questi, le autorità comunitarie potrebbero conoscere esattamente il numero delle operazioni effettivamente compiute in base ai titoli.

16 Per quanto riguarda il problema della proporzionalità, si deve accertare se la sanzione comminata dall'art. 3 del regolamento n. 499/76 per l'inosservanza del termine di presentazione delle prove prescritte dalla stessa disposizione vada al dilà dei limiti di quanto è adeguato e necessario per raggiungere lo scopo perseguito;

17 in proposito, occorre in primo luogo ricordare che, come risulta dal sesto punto della motivazione del regolamento n. 193/75, il regime della cauzione è destinato a garantire l'adempimento dell'impegno, volontariamente assunto, di importare o d'esportare durante il periodo di validità dei titoli rilasciati a tal fine;

18 come già si è detto, in forza dell'art. 18, nn. 2-3, di detto regolamento, la sanzione comminata per la violazione di quest'obbligo, è sostanzialmente proporzionata al grado d'inadempimento;

19 d'altra parte, l'art. 3 del regolamento n. 499/76, informato a considerazioni di «buona gestione amministrativa», contempla non solo un termine per fornire dette prove, ma anche l'incameramento totale delle cauzione in caso d'inosservanza del termine stesso;

20 quindi, questa sanzione forfettaria che colpisce un illecito nettamente meno grave di quello punito con una sanzione di natura sostanzialmente proporzionale, consistente nell'inadempimento dell'obbligo che la stessa cauzione è destinata a garantire, va considerata troppo severa rispetto allo scopo della sana gestione amministrativa nell'ambito del sistema di licenze d'importazione e d'esportazione;

21 la Commissione, benché potesse, tenuto conto degli inconvenienti provocati dalla presentazione tardiva delle prove, istituire il termine di cui all'art. 3 del regolamento n. 499/76 per la presentazione delle prove, avrebbe dovuto colpire l'inosservanza di tale termine solo con una sanzione notevolmente meno grave per gli amministrati dell'incameramento totale della cauzione e più adeguata alle conseguenze pratiche d'una omissione del genere;

22 infatti, anche se la sana gestione amministrativa richiede che le pratiche non restino aperte all'infinito, va cionondimeno rilevato che l'inosservanza d'un termine del genere ha caratere eccezionale in quanto va contro lo stesso interesse dell'esportatore o dell'importatore che normalmente cerca di ottenere appena possibile lo svincolo della cauzione;

23 la questione sollevata dal giudice nazionale va quindi risolta nel senso che l'art. 3 del regolamento n. 499/76 è invalido.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

25 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Tribunal administratif di Parigi con sentenza 22 marzo 1978, dichiara:

L'art. 3 del regolamento della Commissione 5 marzo 1976, n. 499, è invalido.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 febbraio 1979.

Il Cancelliere
A. Van Houtte

Il Presidente
H. Kutscher