CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE W. VAN GERVEN

presentate il 24 maggio 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La causa, nell'ambito della quale il College van Beroep voor het Bedrijfsleven (in prosieguo: il « giudice di rinvio ») ha sottoposto alla Corte una questione pregiudiziale, verte sulla validità dell'art. 13 bis del regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione, aggiunto dal regolamento (CEE) n. 45/84 [1]. Il regolamento (CEE) n. 1687/76 contiene la disciplina comunitaria in materia di controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento [2].

Nella lite dinanzi al giudice a quo, l'ispettore delle imposte e delle accise di Amersfoort (in prosieguo: l'« ispettore ») ha respinto, in nome del convenuto (il ministro dell'agricoltura e della pesca), la domanda della seconda ricorrente, che interveniva come spedizioniere in nome della prima ricorrente, volta ad ottenere l'esenzione dal prelievo agricolo all'importazione di una partita di latte scremato in polvere in applicazione del regime delle merci in reintroduzione. Come verrà esposto in prosieguo più dettagliatamente, il regime delle « merci in reintroduzione » è inteso ad esentare dai dazi doganali talune merci, inizialmente originarie della Comunità, che vi sono reintrodotte dopo essere state esportate fuori di essa. La lite è stata sollevata dinanzi al giudice di rinvio poiché le ricorrenti hanno presentato un ricorso contro il diniego dello status di « merci in reintroduzione ».

Il diniego riguarda una partita di latte scremato in polvere proveniente dalle scorte dell'ente d'intervento tedesco, esportato nel corso del 1984 dalla ditta Schenker (in prosieguo: l'« esportatore ») per conto della Comunità come aiuto alimentare nell'ambito del World Food Programme [3]. Dal bando di gara per la partita di cui trattasi [4] risulta che l'ordine di fornitura è stato dato in forma di contratto cif, il che significa, in particolare, che i costi dell'assicurazione sono a carico dell'esportatore, nel caso di specie la Schenker [5]. All'arrivo a destinazione in Medio Oriente, si rilevava che una muffa ed un deterioramento dell'imballaggio avevano reso il latte in polvere inutilizzabile come aiuto alimentare. In udienza è risultato che la

* Lingua originale: l'olandese.

1 — Che modifica il regolamento (CEE) n. 1687/76 che stabilisce modalità comuni di controllo dell'utilizzazione e/o destinazione di prodotti provenienti dall'intervento (GU 1984, L 7, pag. 5).

2 — Regolamento (CEE) n. 1687 della Commissione del 30 giugno 1976 (GU L 190, pag. 1).

3 — Vedasi il regolamento (CEE) n. 1278 del Consiglio del 7 maggio 1984, che fissa le norme d'applicazione, per il 1984, del regolamento (CEE) n. 3331/82 relativo alla politica e alla gestione dell'aiuto alimentare (GU L 124, pag. 1), ed il regolamento (CEE) n. 1354 della Commissione del 17 maggio 1983, recante modalità generali di mobilitazione e di fornitura di latte scremato in polvere, di burro e di *butteroil* a titolo di aiuto alimentare (GU L 142, pag. 1), modificato dal regolamento (CEE) n. 1986/83 (GU L 187, pag. 29; vedasi anche, in particolare, il regolamento (CEE) n. 3295 della Commissione del 23 novembre 1984, relativo alla fornitura di varie partite di latte scremato in polvere a titolo di aiuto alimentare (GU L 309, pag. 16, nonché l'allegato E).

4 — Vedasi l'allegato E, citato alla nota precedente.

5 — Vedasi l'art. 18, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1354/83; dall'art. 18, n. 8, dello stesso regolamento si evince poi che l'esportatore assume il rischio di deterioramento fino al momento del trasbordo della merce.

cauzione di consegna, costituita dall'esportatore a norma dell'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1354/83 allorché otteneva l'aggiudicazione per il trasporto della merce in Medio Oriente, è stata svincolata quando si è constatato che le merci erano danneggiate [6]. A questo punto, la prima ricorrente, un'impresa olandese, acquistava la partita, la rispediva via nave a Brema, ove era iniziato il viaggio per il Medio Oriente, e la dichiarava all'importazione come merce in reintroduzione il 15 giugno 1985.

Dal momento che lo Hauptzollamt Bremen-Nord non accettava la dichiarazione ai sensi del regime delle « merci in reintroduzione » e la Oberfinanzdirektion di Brema respingeva il relativo reclamo con provvedimento 28 ottobre 1985, la prima ricorrente trasportava la partita nei Paesi Bassi ponendola in deposito presso la seconda ricorrente. Il 17 gennaio *1986*, le ricorrenti chiedevano alle autorità doganali dei Paesi Bassi l'autorizzazione ad importare la partita in applicazione del regime della reintroduzione. Il 5 gennaio *1987*, l'ispettore delle finanze respingeva la domanda e, l'8 gennaio 1987, imponeva alla seconda ricorrente, non essendo stata costituita una cauzione, un prelievo agricolo per l'importo di 848 374,80 HFL. Il ricorso dinanzi al giudice di rinvio è rivolto contro questi due provvedimenti.

Norme comunitarie

2. La lite deve essere inquadrata nell'ambito del trattamento tariffario applicato alle merci in reintroduzione nel territorio doganale della Comunità. Il secondo ed il terzo punto della motivazione del regolamento di base in materia, il regolamento (CEE) n. 754/76 [7] del Consiglio, recitano:

« (...) talune merci importate nel territorio doganale della Comunità per esservi dichiarate in libera pratica possono essere state originariamente esportate da tale territorio;

considerando che, se al momento di tale esportazione le citate merci si trovano in una delle situazioni definite agli artt. 9 e 10 del trattato e a condizione che l'esportazione non sia stata effettuata nel quadro del regime di perfezionamento passivo, la loro reintroduzione nel circuito economico comunitario deve avere luogo in esenzione dai dazi all'importazione previsti nei loro riguardi ».

Il regime delle « merci in reintroduzione » è inteso a sopprimere i prelievi all'importazione di qualsiasi natura in caso di reimportazione nella Comunità di prodotti originari del suo territorio doganale. A detto principio si fa tuttavia una eccezione, come risulta dal quinto punto della motivazione del precitato regolamento:

6 — Non è chiaro se lo svincolo della cauzione sia avvenuto ai sensi dell'art. 26, n. 2 (prova che si sono soddisfatte le condizioni relative alla utilizzazione e/o alla destinazione), o dell'art. 26, n. 9 (forza maggiore), del precitato regolamento (CEE) n. 1354/83. La soluzione di tale questione non assume comunque rilievo per il problema giuridico di cui è causa. Dall'art. 16, n. 3, dello stesso regolamento risulta infatti che i diritti e gli obblighi derivanti dalla aggiudicazione non sono trasferibili. Pertanto, il rapporto giuridico fra la Schenker e l'ente d'intervento tedesco non è trasferito alla Vreugdenhil.

7 — Regolamento (CEE) n. 754 del Consiglio del 25 marzo 1976 (GU 1976 L 89, pag. 1).

« Considerando che, per evitare ogni speculazione, l'esenzione deve essere rifiutata per le merci in reintroduzione nel territorio doganale delle Comunità per le quali sono state compiute le formalità doganali di esportazione per la concessione di restituzioni o di altri importi istituiti all'esportazione nell'ambito della politica agricola comune; che si possono tuttavia accordare deroghe a questo principio, a condizione che vengano rimborsate le somme concesse o siano prese tutte le misure per evitare che esse siano pagate, qualora venga fornita la prova (...) che la reintroduzione delle merci nel territorio doganale della Comunità avviene a causa di circostanze sulle quali l'esportatore non ha esercitato la sua influenza. »

« 1) Qualora siano applicabili le disposizioni dell'art. 2, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio,

— la cauzione di cui all'art. 13, paragrafo 1, rimane incamerata se non è stata ancora svincolata,

— un importo uguale alla suddetta cauzione deve essere pagato se la cauzione è già stata svincolata ».

L'obiettivo politico di cui alla prima metà di detto quinto punto (rifiuto dell'esenzione) viene realizzato all'art. 2, n. 1, lett. b), quello di cui alla seconda metà (deroghe autorizzate), all'art. 2, n. 2, del precitato regolamento di base (CEE) n. 754/76. Il testo dell'art. 2, nella versione in vigore al momento dei fatti, è riprodotto nella relazione d'udienza (punto 1).

Il n. 1 contiene pertanto una precisazione dell'art. 2, n. 2, del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio. Come precedentemente indicato, l'art. 2, n. 2, stabilisce le deroghe al principio di non esenzione di cui all'art. 2, n. 1: esso precisa in quali ipotesi ed a quali condizioni le merci che l'art. 2, n. 1, lett. b), esclude dal novero delle « merci in reintroduzione », poiché esse « hanno dato luogo all'adempimento delle formalità doganali di esportazione per la concessione di restituzioni o di altri importi istituiti all'esportazione nell'ambito della politica agricola comune », possono comunque considerarsi « merci in reintroduzione ». La condizione cui è soggetto tale riconoscimento derogatorio quali « merci in reintroduzione » è « che sia accertato che le somme accordate sono state rimborsate ovvero che i servizi interessati abbiano preso tutte le misure perché tali somme non siano pagate ». È precisamente questa condizione che viene specificata all'art. 13 bis, n. 1, che stabilisce che la cauzione, costituita per garantire la destinazione dei prodotti provenienti dall'intervento, rimane incamerata, o che un importo uguale alla cauzione dev'essere pagato se essa è già stata svincolata.

3. Il precitato regolamento (CEE) n. 1687 della Commissione del 30 giugno 1976, conteneva, al momento dei fatti, le norme di controllo relative ai prodotti provenienti dalle scorte d'intervento. Come già precisato, con un regolamento di modifica, il regolamento (CEE) n. 45 della Commissione del 6 gennaio 1984, il censurato art. 13 bis è stato aggiunto al regolamento (CEE) n. 1687/76. Detto art. 13 bis comprende diversi punti. Il suo n. 1 recita:

Al censurato art. 13 bis, n. 2 (e n. 3), viene poi formulata una presunzione avente una conseguenza pecuniaria:

« 2) I prodotti, per i quali sia stata costituita la cauzione di cui all'art. 13, paragrafo 1, e che non siano stati oggetto, all'atto della loro esportazione al di fuori del territorio geografico della Comunità, dell'espletamento delle formalità doganali di esportazione per la concessione della restituzione, si considerano tuttavia, ai fini dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 754/76, essere stati oggetto dell'espletamento di tali formalità; in tal caso si applicano le disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo.

3) L'importo delle cauzioni di cui ai paragrafi 1 e 2 è considerato come una cauzione incamerata ai sensi dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 352/78 del Consiglio ».

La presunzione di cui all'art. 13 bis, n. 2, ha la portata seguente: quando prodotti provenienti dalle scorte d'intervento sono reintrodotti nella Comunità, *in prima istanza* si ritiene che sia soddisfatta la condizione di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) n. 754/76, cioè si suppone che all'atto di lasciare la Comunità si siano adempiute le formalità doganali per la concessione di restituzioni (od altri importi agricoli) e, *in seconda istanza*, viene applicato l'art. 13 bis, n. 1, cioè la cauzione costituita (e non svincolata) rimane incamerata oppure deve pagarsi un importo ad essa uguale (se la cauzione è già stata svincolata).

La conseguenza di detta presunzione è duplice. In primo luogo *si considera* che tutti i prodotti provenienti dall'intervento abbiano fruito di una restituzione (o di un altro importo agricolo). Essi non possono più, per effetto dell'art. 2, n. 1, lett. b), fruire dello status delle « merci in reintroduzione ». Poiché la presunzione interviene solo nel caso in cui, di fatto, non è stata adempiuta *nessuna* formalità per la concessione di una restituzione (o di un altro importo agricolo) o nel caso in cui un tale importo comunque *non* è stato versato, è impossibile rimborsare una restituzione ricevuta e usufruire così di una delle deroghe di cui all'art. 2, n. 2, per esempio nel caso in cui la partita di merce è riesportata verso la Comunità a causa di un qualche difetto. In secondo luogo, si realizza la conseguenza pecuniaria, precedentemente illustrata, di cui all'art. 13 bis, n. 1: per poter procedere alla reimportazione, viene incamerata una cauzione (non ancora svincolata o da costituirsi nuovamente) pari alla cauzione di consegna per la partita in oggetto.

Nel caso di specie, in cui è stato esportato latte scremato in polvere come aiuto alimentare, la situazione è la seguente. Conformemente all'art. 4, n. 1, del regolamento (CEE) n. 1354/83 (citato alla nota 3), recante modalità generali di mobilitazione e di fornitura di latte scremato in polvere e prodotti simili a titolo di aiuto alimentare, si richiede all'esportatore la costituzione di una cauzione di consegna il cui importo è pari al prezzo d'intervento del prodotto, maggiorato del 10%. Detta cauzione dell'esportatore, in contrapposizione alla disciplina vi-

gente in altre ipotesi di esportazione, non era però trasferibile; ciò risulta chiaramente dal testo dell'art. 16, n. 3, del regolamento (CEE) n. 1354/83 [8]. Pertanto, conformemente all'art. 13 bis, n. 2, doveva essere costituita una nuova cauzione per lo stesso importo da parte di chi volesse reintrodurre nella Comunità i prodotti provenienti dall'intervento, nel caso di specie le ricorrenti, cosa che *non* è stata fatta; quindi è stato imposto un prelievo agricolo.

4. Il Consiglio — dopo i fatti che hanno determinato la lite dinanzi al giudice di rinvio —, col regolamento (CEE) n. 1147 [9] del 17 aprile 1986, ha modificato l'art. 2 del regolamento (CEE) n. 754/76 relativo alle merci in reintroduzione, aggiungendo al n. 1, lett. b), di questo una norma d'esclusione più generale. Poiché sia le ricorrenti sia la Commissione fondano argomenti su detta aggiunta, è utile confrontare le norme modificate con il censurato art. 13 bis.

All'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 754/76 viene aggiunto il seguente secondo trattino:

« 1) Non sono considerate merci in reintroduzione:

(...)

b) le merci:

— (...)

oppure

— per le quali è stato accordato, nel quadro della politica agricola comune, un vantaggio finanziario diverso dalla restituzione o altri importi di cui sopra, con l'obbligo di esportare le merci medesime. »

La prima frase dell'art. 2, n. 2, è così modificata:

« 2) In deroga alle disposizioni del paragrafo 1, lett. b), sono considerate merci in reintroduzione, a condizione che sia accertato, secondo il caso, che le restituzioni o altri importi pagati siano stati rimborsati ovvero che i servizi competenti abbiano preso tutte le misure perché tali restituzioni o altri importi non siano pagati o che gli altri vantaggi finanziari concessi siano stati annullati, le merci di cui alle citate disposizioni che:

(...) ».

A giudizio della Commissione, le differenze con le norme stabilite dall'art. 13 bis sono le seguenti: *in primo luogo*, la norma sancita dal Consiglio potrebbe avere una sfera d'applicazione più estesa, più ampia; l'or ora citato secondo trattino dell'art. 2, n. 1, lett. b), ricomprenderebbe pure fattispecie non contemplate dal regolamento (CEE) n. 1687/86 della Commissione giacché esse

8 — « I diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione non sono trasferibili ».

9 — Che modifica il regolamento (CEE) n. 754/76 relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione nel territorio doganale della Comunità (GU L 105, pag. 1).

non riguardano prodotti provenienti dall'intervento. La Commissione fa riferimento a prodotti esportati nell'ambito di un regime EXIM [10], alla carne bovina esportata in provenienza da scorte che fruiscono dell'aiuto particolare all'ammasso [11], nonché all'esportazione fuori della Comunità di carne ovina per la quale è concesso un premio alla macellazione [12].

In secondo luogo, il fatto che il regolamento del Consiglio modifica l'art. 2, n. 1, lett. b), e n. 2, determina parimenti l'applicazione dell'art. 2, n. 2, e quindi alle merci rientranti in una delle tre ipotesi di cui al n. 2, ad esempio perché presentano un deterioramento, può essere attribuito lo status di « merci in reintroduzione » qualora siano rimborsate le agevolazioni finanziarie concesse. In qual modo si debba procedere al rimborso a norma della nuova disciplina stabilita dal regolamento del Consiglio non assume rilievo, strettamente parlando, nella presente causa, che si fonda su fatti precedenti. Tuttavia la Corte ha posto un quesito a tal riguardo alla Commissione; essa ha risposto che, a suo giudizio, l'art. 13 bis (in seguito ripreso letteralmente in un nuovo art. 19; vedasi, in prosieguo, punto 5) continua ad operare come norma d'esecuzione. Conformemente a detta disposizione, il « vantaggio concesso » verrebbe considerato, in casi analoghi a quello di specie, pari alla cauzione costituita al fine di garantire la destinazione extracomunitaria del prodotto, vale a dire il 110% del prezzo d'intervento. In base a tale considerazione, scompare in pratica la seconda differenza con la situazione esistente prima dell'adozione del regolamento del Consiglio (vedasi, altresì, in prosieguo punto 12).

5. Per completezza cronologica, vorrei aggiungere che, nonostante la modifica già illustrata dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio, la Commissione ha comunque ripreso letteralmente l'art. 13 bis del suo regolamento (CEE) d'esecuzione n. 1687/76 nel nuovo regolamento (CEE) n. 569 [13] del 16 febbraio 1988. Come già indicato, il nuovo art. 19, a giudizio della Commissione, è norma di attuazione dell'art. 2 del regolamento (CEE) n. 754/76, come modificato.

Argomenti delle parti

6. Nella causa principale, le ricorrenti hanno invocato quattro argomenti dei quali uno soltanto è stato riproposto dinanzi alla Corte. Detto argomento verte sull'incompetenza della Commissione ad aggiungere, mediante il regolamento (CEE) n. 45/84, il censurato art. 13 bis al regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione. Per un riassunto delle osservazioni delle parti, faccio rinvio alla relazione d'udienza. Qui affronterò unicamente l'essenza delle tesi delle ri-

10 — Si tratta di una normativa che, in luogo delle restituzioni all'esportazione, concede il diritto di importare determinati quantitativi degli stessi prodotti in esenzione dai dazi all'importazione. Questa disciplina è regolarmente applicata nel settore della carne bovina e lo è stata, per un lungo periodo, nel settore dei grassi.

11 — Vedasi art. 7 del regolamento (CEE) n. 2437 della Commissione dell'11 agosto 1987, recante concessione di un aiuto fissato forfettariamente in anticipo all'ammasso privato di carcasse, quarti posteriori e quarti anteriori di animali adulti della specie bovina (GU L 225, pag. 13).

12 — Vedasi regolamento (CEE) n. 3916 della Commissione del 15 dicembre 1988, che proroga la durata di validità delle misure previste dal regolamento (CEE) n. 3191/80 recante misure transitorie che autorizzano a non prelevare un importo pari al premio variabile alla macellazione per i prodotti del settore delle carni ovine e caprine esportate fuori della Comunità (GU L 347, pag. 57).

13 — Regolamento (CEE) n. 569/88, che stabilisce modalità comuni per il controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento (GU L 55, pag. 1).

correnti e della Commissione. Preliminarmente voglio però ancora porre in rilievo, poiché trattasi di questione sempre rilevante sullo sfondo della lite, che un altro argomento, invocato dalle ricorrenti dinanzi al giudice di rinvio, fa riferimento alla violazione da parte dell'amministrazione olandese dei principi della certezza del diritto e del legittimo affidamento (vedasi, altresì, in prosieguo punto 14).

Le *ricorrenti* considerano la questione della competenza, sottoposta alla Corte, come un conflitto fra un regolamento del Consiglio adottato sulla base degli artt. 28, 43 e 235 del trattato, visto il parere del Parlamento europeo, e cioè il regolamento (CEE) n. 754/76, ed un regolamento della Commissione, il regolamento (CEE) n. 45/84, che non potrebbe di per sé derogare al primo.

La Commissione, così sostengono le ricorrenti, ha usurpato la competenza del Consiglio a modificare il regolamento di base (CEE) n. 754/76, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione, aggiungendo l'art. 13 bis al regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione, relativo al controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti d'intervento. La frase di cui all'art. 13 bis, n. 2:

« I prodotti (...) che non siano stati oggetto (...) dell'espletamento delle formalità doganali di esportazione per la concessione della restituzione, si considerano tuttavia, ai fini dell'applicazione del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio, essere stati oggetto dell'espletamento di tali formalità; in tal caso si applicano le disposizioni del paragrafo 1 del presente articolo »,

de facto « cancellerebbe », per i prodotti in oggetto, la frase seguente, di cui all'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento di base (CEE) n. 754/76:

« le merci che (...) hanno dato luogo all'adempimento delle formalità doganali di esportazione per la concessione di restituzioni o di altri importi istituiti all'esportazione nell'ambito della politica agricola comune ».

Le ricorrenti fanno riferimento, nelle loro osservazioni, alla giurisprudenza della Corte, in particolare alle sentenze Tradax [14] e Compagnie continentale [15]. Esse precisano la loro censura osservando che l'art. 15, n. 2, del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio conferisce espressamente alla Commissione il potere di adottare le norme necessarie per l'applicazione in particolare dell'art. 2, n. 2. Lo stesso art. 15, n. 2, prevede la procedura del « comitato per le franchigie doganali » per l'esercizio di detto potere [16], di cui la Commissione si è valsa nel regolamento (CEE) n. 2945 [17] del 26 no-

14 — Sentenza 10 marzo 1971, causa 38/70, Racc. pag. 145, punto 10 della motivazione, secondo capoverso.

15 — Sentenza 10 marzo 1971, causa 58/70, Racc. pag. 163, punto 15 della motivazione.

16 — Questo comitato viene istituito dall'art. 7 del regolamento (CEE) n. 1798 del Consiglio del 10 luglio 1975, relativo all'importazione in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune degli oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale (GU L 184, pag. 1). L'art. 9 di questo regolamento descrive la procedura: il comitato formula un parere su un progetto presentato dalla Commissione. Qualora il comitato esprima sul progetto parere favorevole a maggioranza ponderata, la Commissione può adottare il testo in via definitiva. In mancanza di parere favorevole, la Commissione sottopone immediatamente una proposta al Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata. Se il Consiglio non ha deliberato trascorsi tre mesi, le disposizioni proposte sono adottate dalla Commissione.

17 — Che stabilisce delle disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 754/76 relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione nel territorio doganale della Comunità (GU 1976, 335, pag. 1).

vembre 1976. Il mancato ricorso alla procedura citata per l'adozione del regolamento (CEE) n. 45/84 costituirebbe inosservanza di forme essenziali che determina l'invalidità del regolamento stesso.

7. La *Commissione* sostiene, a difesa dei propri poteri, di avere, in materia di organizzazione dei mercati nell'ambito della politica agricola comune, un ampio potere di attuazione, riconosciutole dalla Corte nella causa Rau [18], e che nel caso di specie essa ha adottato un provvedimento onde prevenire abusi o speculazioni. Essa pone l'accento sulla circostanza che il regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione, come modificato dal regolamento (CEE) n. 45/84, istituisce una disciplina *generale* di controllo per i prodotti agricoli provenienti da interventi nell'ambito delle diverse organizzazioni di mercato. L'ampio potere di attuazione della Commissione nel settore delle organizzazioni di mercato farebbe pertanto da fondamento giuridico per il censurato art. 13 bis.

La Commissione respinge altresì la formulazione della questione di diritto per cui sussisterebbe un conflitto gerarchico di norme tra regolamenti del Consiglio e regolamenti della Commissione. Essa ha sempre agito entro i limiti dei propri poteri in materia di organizzazioni di mercato. Si tratta quindi piuttosto di una questione di delimitazione di competenze autonome. Nell'esercizio di questi poteri [19] è inevitabile un'interpenetrazione della portata di norme adottate in forza di una competenza autonoma rispetto a quelle stabilite in forza dell'altra.

Poiché la Commissione era competente in forza dei suoi poteri in materia agricola, essa non era tenuta a seguire la procedura del « comitato per le franchigie doganali » essendo questa stabilita per l'adozione di modalità d'applicazione di norme doganali.

Valutazione degli argomenti relativi alla competenza

8. La prima questione da risolvere è sapere se le varie sentenze della Corte cui si è fatto riferimento possano invocarsi nel caso di specie. Le ricorrenti rinviano alla sentenza Tradax, il cui punto 10 della motivazione, terzo capoverso, stabilisce che un regolamento d'attuazione, non fondato direttamente sull'art. 43, n. 2, del trattato, non può derogare al regolamento di base *su cui è fondato.* La Commissione rinvia alle sentenze Rau e Franken che le riconoscono un ampio potere *per l'attuazione del regolamento di base,* cioè per l'attuazione del regolamento del Consiglio che disciplina un determinato settore agricolo e che istituisce un'organizzazione comune di mercato per detto settore.

Nel caso di specie, si tratta del rapporto tra il regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio, relativo al trattamento tariffario applicabile alle merci in reintroduzione ed il regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione, relativo al controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento. Il regolamento (CEE)

18 — Sentenza 11 marzo 1987, cause riunite 279, 280, 285 e 286/84, Walter Rau Lebensmittelwerke e a., Racc. pag. 1069, punti 14 e 15 della motivazione.

19 — Sentenza 15 maggio 1984, causa 121/83, Zuckerfabrik Franken, Racc. pag. 2039, punto 13 della motivazione.

n. 754/76 del Consiglio è fondato su tre articoli del trattato, l'art. 28 (la tariffa doganale comune), l'art. 43 (la politica agricola comune) e l'art. 235. Il regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione non si fonda sul trattato. Esso è fondato su norme di vari regolamenti di base in materia di mercati agricoli che danno incarico alla Commissione di elaborare ulteriormente il regime dell'intervento [20]. Non abbiamo quindi a che fare con una situazione identica a quella di cui alle sentenze Tradax e Continentale, poiché il regolamento del Consiglio, infranto, a giudizio delle ricorrenti, dal censurato regolamento (CEE) n. 45/84 della Commissione, non è il regolamento di base su cui si fonda il regolamento controverso. La questione poi si differenzia da quanto discusso nelle cause Rau e Franken, poiché nel caso di specie si discute se un vasto potere di attuazione, conferito alla Commissione nell'ambito delle organizzazioni di mercato in materia agricola, le consenta di derogare a normative adottate dal Consiglio in altri settori, per esempio, in materia di tariffa doganale comune.

9. La questione di competenza così sollevata è, in sostanza, una questione di precedenza dell'uno o dell'altro obiettivo. Da un canto v'è l'obiettivo della lotta e della prevenzione di eventuali abusi per l'utilizzazione più responsabile possibile dei fondi comunitari in un settore sensibile come quello agricolo e, più in particolare, in materia di prodotti d'intervento. V'è poi l'obiettivo dell'equo trattamento delle imprese all'atto della reimportazione di merci nel territorio doganale della Comunità.

Quanto al *primo* obiettivo, la Corte, nella suddetta sentenza Rau, ha definito un rapporto tra il potere della Commissione di adottare norme d'attuazione, il rapido mutare delle situazioni dei mercati agricoli regolamentati e la necessità che può presentarsi di intervenire prontamente ed efficacemente. In una sentenza successiva [21], la Corte ha dichiarato che l'esercizio concreto di un potere esecutivo, risultante in un provvedimento che di fatto si è risolto in una limitazione di un diritto conferito da un regolamento di base, si fondava sul chiaro riferimento, da parte della Commissione, ad una concreta possibilità di abusi. In questo caso, il pericolo che si verificassero abusi era connesso all'esistenza di norme divergenti in materia di restituzioni all'esportazione in settori diversi.

Gli abusi considerati della Commissione nel caso di specie vengono citati nella motivazione del regolamento (CEE) di modifica n. 45/84:

« (secondo considerando) (...) che occorre evitare che i prodotti d'intervento destinati all'esportazione ed esportati anche senza restituzione siano reimportati in quanto prodotti comunitari (...);

20 — Vedansi, per esempio, gli artt. 11, n. 5, e 26, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 136/66/CEE relativo agli olii e alle materie grasse, citato nella motivazione del regolamento (CEE) n. 1687/76 e, per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, gli artt. 6, n. 7, e 7, n. 5, del regolamento (CEE) n. 804/68 (GU 1968, L 148, pag. 13).

21 — Vedasi sentenza 14 febbraio 1989, causa 13/88, Knoeckel, Racc. pag. 337 punto 28 della motivazione.

(terzo considerando) che il prezzo di vendita dei prodotti di intervento può situarsi al di sotto del prezzo del mercato; che la differenza tra questi due prezzi può essere superiore all'importo dei dazi all'importazione; che tale situazione può dar luogo ad abusi (...);

(quarto considerando) che occorre evitare che, se i prodotti d'intervento sono reimportati nella Comunità alle condizioni definite dall'art. 3, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio, tale importazione abbia luogo ad un prezzo inferiore al prezzo comunitario; che a tale scopo è necessario prevedere il pagamento di un importo uguale alla cauzione qualora quest'ultima sia già stata svincolata ».

10. Quanto al *secondo* obiettivo, l'equo trattamento delle imprese all'atto della reimportazione di merci nel territorio doganale della Comunità, si ricorderà che il Consiglio, nel regolamento (CEE) n. 754/76, aveva anche considerato possibili speculazioni. Per questo è stata negata l'esenzione dai prelievi agricoli, in linea di principio, per le merci che hanno dato luogo all'espletamento delle formalità doganali di esportazione ai fini della concessione di restituzioni o di altri importi. Deroghe a tale principio sono state concesse solo in casi ben determinati, allorquando poteva dimostrarsi che gli importi non sarebbero stati pagati o erano stati rimborsati (vedasi, supra, punto 3).

La Commissione, nelle sue osservazioni, sostiene che il Consiglio, mediante l'esclusione dal regime delle « merci in reintroduzione » di quei prodotti che hanno fruito di restituzioni, ha pensato al *quod plerumque fit*, e che, non appena ha avuto conoscenza del ricorso al regime suddetto per prodotti provenienti dall'intervento, ha altresì dovuto escludere tale pratica in quanto uso improprio del regime e speculazione ai danni della Comunità.

Un simile caso improprio potrebbe perturbare l'organizzazione del mercato agricolo interessato sotto due diversi aspetti. *In primo luogo*, se le merci, prelevate dalla scorta d'intervento, sono state vendute ad un prezzo inferiore a quello del mercato mondiale e se si considera che i prelievi all'esportazione nell'ambito di un'organizzazione di mercato agricolo sono fissati (e variano) per compensare la differenza fra i prezzi mondiali ed il prezzo comunitario, è possibile offrire sotto prezzo rispetto agli operatori comunitari utilizzando merci provenienti dall'intervento che sono state ritirate dal mercato a spese del bilancio comunitario. *In secondo luogo*, la reintroduzione di merci provenienti dall'intervento implica un aumento dell'offerta sul mercato comunitario e quindi l'eventuale necessità di (nuovi) acquisti d'intervento a carico del bilancio comunitario.

11. In questo conflitto tra obiettivi — e tra poteri per realizzarli — si deve a mio parere dare precedenza al primo obiettivo per le seguenti ragioni. Per quanto il secondo sia rilevante, il primo obiettivo, cioè l'oculata gestione dei fondi comunitari, mi pare ancora più importante poiché fa immediato ri-

ferimento all'interesse generale. Le possibilità, cui ha fatto cenno la Commissione, di un uso improprio del regime della « reintroduzione » quanto a prodotti provenienti dalle scorte d'intervento mi sembrano sufficientemente concrete per giustificare un intervento della Commissione. Essa fonda la relativa competenza direttamente sul proprio potere esecutivo in materia di organizzazioni di mercati agricoli ed in particolare in materia di controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti d'intervento, che la giurisprudenza della Corte ha riconosciuto in tutta la sua portata. Nessun rilievo assume la circostanza che essa abbia fatto uso dei suoi poteri in modo un po' artificiale, suscitando l'impressione, in seguito alla formulazione dell'art. 13 bis, n. 2, di aver modificato l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) n. 754/76 del Consiglio, dal momento che pure nella motivazione di questo regolamento si è riconosciuta la necessità di prevenire ogni speculazione all'atto della fissazione del regime delle « merci in reintroduzione » (vedasi, supra, punto 2). A tale proposito, mi pare credibile che il rifiuto di principio di esentare dai prelievi agricoli i prodotti che hanno dato luogo all'espletamento delle formalità doganali d'esportazione ai fini della concessione di restituzioni o d'altri importi sia stato considerato dalla Commissione come un esempio e che essa abbia ritenuto poter valersi della propria competenza in materia di controllo di prodotti d'intervento per colmare, nello stesso ordine di idee, una constatata lacuna nel regime delle « merci in reintroduzione ».

L'argomento della ricorrente quanto alla successiva adozione, da parte del Consiglio, di una norma di analoga portata, non inficia assolutamente il potere della Commissione di colmare talune lacune. Al contrario, l'adozione da parte del Consiglio di una norma più generale di analoga portata conferma la fondatezza dell'intervento della Commissione e la sua rispondenza alla normativa emanata dal Consiglio col regolamento (CEE) n. 754/76.

Proporzionalità dell'art. 13 bis

12. Quanto precede mi porta al secondo rilevante argomento delle ricorrenti: che il rimedio escogitato dalla Commissione mediante l'art. 13 bis del regolamento (CEE) n. 1687/76 sarebbe sproporzionatamente severo rispetto all'uso improprio che si voleva prevenire.

Ricordiamo ancora un momento l'effetto dell'art. 13 bis, aggiunto dalla Commissione. Questo articolo ha per conseguenza che le merci provenienti dall'intervento, all'atto della reintroduzione, si ritengono rientranti nella sfera dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento (CEE) n. 754/76, e quindi non è loro attribuito lo status di « merci in reintroduzione » come i prodotti che fruiscono di restituzioni, senza che possa ricorrersi comunque alle norme derogatorie di cui all'art. 2, n. 2 (vedasi, supra, punto 3). Il nuovo art. 2, modificato dal regolamento (CEE) n. 1147/86 del Consiglio, avrebbe modificato la situazione, se la Commissione non considerasse l'art. 13 bis norma d'attuazione dell'art. 2 (vedasi, supra, punto 4). La posizione della Commissione implica peraltro che la soluzione della questione della proporzionalità assume rilievo anche quanto a fatti che si verifichino dopo la modifica

che il Consiglio ha apportato col regolamento (CEE) n. 1147/86.

La censura proposta dalle ricorrenti, relativa alla non proporzionalità, consiste più precisamente nella considerazione che l'importo incamerato, pari al 110% del prezzo d'intervento di un determinato prodotto, nel caso di specie del latte scremato in polvere (vedasi, supra, punto 3, in fine), è di gran lunga superiore al valore effettivo del prodotto, nel caso di specie, secondo le ricorrenti, 2,79 volte maggiore del valore della partita danneggiata. A giudizio delle ricorrenti, lo strumento per evitare un uso improprio del regime poggiante sulla eventuale differenza fra il prezzo cui sono resi disponibili i prodotti provenienti dalle scorte d'intervento ed il prezzo di mercato è uno strumento sproporzionato. Al quesito posto dalla Corte, la Commissione ha risposto che « ciò costituisce la soluzione più agevole dal punto di vista amministrativo. È così consentito di non dover effettuare in ogni caso un raffronto tra il prezzo d'acquisto ed il prezzo di mercato, non potendosi sempre, ben inteso, determinarsi con precisione il prezzo di mercato ».

È accettabile la soluzione proposta dalla Commissione? Prima di approfondire la questione, vorrei far presente che la cauzione di cui trattasi (o l'importo corrispondente) non è intesa a garantire che i prodotti di cui è causa raggiungano una destinazione determinata bensì a scoraggiare la reimportazione nella Comunità. Questo elemento assume rilievo per la valutazione della pertinenza, nella causa presente, della giurisprudenza della Corte quanto alla proporzionalità dell'incameramento delle cauzioni nelle discipline agricole.

13. Nella sentenza 23 febbraio 1983, Fromançais [22], la Corte ha dichiarato al punto 8 della motivazione:

« Onde accertare se una disposizione di diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve controllare, anzitutto, se i mezzi cui essa fa ricorso per conseguire lo scopo che si prefigge siano confacenti all'importanza dello scopo stesso e, inoltre, se siano necessari per raggiungerlo. »

Come indicato precedentemente (punto 10), lo scopo è quello di evitare che merci provenienti dalle scorte d'intervento vengano a perturbare il mercato comunitario presentandosi come concorrenti sovvenzionate per gli operatori comunitari ed aumentando l'offerta, provocando così nuovi interventi. Lo strumento utilizzato, e cioè il requisito dell'importo in denaro che sostituisce la cauzione svincolata dell'esportatore, mi sembra si confaccia all'importanza dell'obiettivo considerato (vedasi, supra, punto 11).

Controversa è invece la questione se lo strumento utilizzato sia necessario per conseguire lo scopo perseguito. In altre parole, poteva la Commissione ricorrere ad un sistema più adeguato? Interrogata al riguardo dalla Corte, la Commissione si è limitata a sottolineare la semplicità amministrativa della soluzione da essa adottata. Benché una risposta più articolata fosse stata indicata in sua vece, ritengo che si debba seguire il punto di vista della Commissione per i motivi seguenti.

22 — Causa 66/82, Racc. 1983, pag. 395.

Contrariamente ad altri casi su cui la Corte si è pronunciata [23], abbiamo qui a che fare con una ricorrente, la Vreugdenhil BV, che non è l'esportatore che ha costituito originariamente la cauzione, bensì colui che ha assunto il rischio commerciale di acquistare merci danneggiate provenienti dalle scorte d'intervento tentando di reintrodurle nella Comunità. Tale circostanza è tale da spezzare il legame con la cauzione originaria costituita dall'esportatore [24]. Ciò assume particolare rilievo nel caso di specie: mentre colui che ha originariamente costituito la cauzione forse potrebbe, stante il rapporto giuridico che lo lega alla Comunità e/o all'ente di intervento tedesco, far valere un determinato diritto alla reimportazione, o quanto meno allo svincolo della cauzione, ciò non pare ipotizzabile per la prima ricorrente, che d'altronde poteva assicurarsi contrattualmente, per il negozio di base, contro il rischio dell'impossibilità di reimportare le merci (cosa che forse ha fatto) [25].

14. Due elementi vengono quindi in considerazione. In primo luogo, appare più chiaro ciò che la Commissione intende riferendosi a motivi di semplicità amministrativa. I fatti nel caso di specie rafforzano la tesi della Commissione che, all'atto di stabilire le norme regolamentari sulla costituzione della cauzione, non possa tenersi conto di circostanze particolari quali la rivendita delle merci a condizioni contrattuali ignote ai terzi. In secondo luogo, e soprattutto, se ne evince che la giurisprudenza della Corte — nella quale, per la valutazione della proporzionalità dell'incameramento dell'intera cauzione, si distingue fra obbligazioni principali ed obbligazioni accessorie [26] — non induce a concludere che la disciplina adottata in materia di costituzione della cauzione per i prodotti d'intervento non sia necessaria alla realizzazione dello scopo perseguito. Si tratta qui semplicemente di fissare una norma per il conseguimento della finalità principale. Lo scopo tuttavia non è in questo caso, come nella maggior parte dei casi sottoposti alla Corte, quello di garantire che i prodotti esportati dalla Comunità abbandonino effettivamente il suo territorio e raggiungano la loro destinazione, bensì quello di scoraggiare la reimportazione di merci provenienti dall'intervento. Nella menzionata sentenza Fromançais la Corte ha ammesso (riferendosi invero alla prima situazione, però in termini generali) che l'incameramento dell'intera cauzione, in quanto strumento per prevenire ogni speculazione, non era sproporzionato [27]. Pertanto, allorché trattasi, come nel caso di specie, di scoraggiare un'operazione ritenuta deleteria per la Comunità, l'incame-

23 — Vedansi, ad esempio sentenze 20 gennaio 1979, causa 122/78, Buitoni, Racc. pag. 677; 21 giugno 1979, causa 240/78, Atalanta, Racc. pag. 2137; 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais, Racc. pag. 395; 24 settembre 1985, causa 181/84, Man Sugar, Racc. pag. 2889.

24 — Ciò risulta del resto dall'art. 16, n. 3, del regolamento (CEE) n. 1354/83: « I diritti e gli obblighi derivanti dall'aggiudicazione non sono trasferibili », come ho precedentemente indicato (vedasi supra, punti 1, nota 7, e 3).

25 — Le precise circostanze e condizioni del negozio, cioè l'identità dei venditori (Schenker, un assicuratore, l'ente di intervento?), il momento del trasferimento della proprietà, la disciplina del rischio e l'eventuale assicurazione per il danneggiamento o per la forza maggiore, il prezzo e l'eventuale computo su di esso della cauzione da costituirsi, non sono note alla Corte (né alla Commissione).

26 — Vedasi punto 20 della motivazione della sentenza nella causa 122/78, Buitoni; punto 10 della motivazione della sentenza nella causa 240/78, Atalanta, e punti da 20 a 28 della motivazione della sentenza nella causa 181/84, Man Sugar, citate nella nota 24.

27 — Punti da 10 a 13 e 18 della motivazione. Vedasi anche sentenza 2 dicembre 1982, causa 272/81, RU-MI, Racc. 1982, pag. 4167, in particolare punti 11 e 12 della motivazione.

ramento di una cauzione, pari al 110% del prezzo d'intervento del prodotto in oggetto, non può considerarsi sproporzionato.

Nel corso del procedimento, tuttavia, sono apparsi alcuni elementi di fatto che comunque non riguardano la validità dell'art. 13 bis del regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione. Ad esempio, la circostanza che, secondo le ricorrenti, le autorità avrebbero espresso il desiderio che i sacchi danneggiati, recanti la dicitura « Aiuto alimentare — dono della CEE », non continuassero a circolare fuori della Comunità. Poi la circostanza che, a giudizio delle ricorrenti, fosse loro divenuto impossibile rinunciare ancora alla reimportazione nella Comunità una volta saputo che veniva imposto un prelievo agricolo, e ciò per l'intervento tardivo delle autorità.

Mi pare che questi siano gli elementi che il giudice di rinvio dovrà valutare nell'ambito delle argomentazioni avanzate dalle ricorrenti, laddove esse sostengono sia stato infranto il principio del legittimo affidamento. Ai fini della valutazione generale della validità dell'art. 13 bis del regolamento (CEE) n. 1687/76, le circostanze concrete del caso, delle quali la Corte non ha peraltro sufficiente conoscenza, non assumono comunque alcun rilievo.

Conclusioni

15. In considerazione di ciò, propongo che la Corte risolva nel modo seguente la questione sottopostale dal giudice di rinvio:

« Dall'esame della questione pregiudiziale non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'art. 13 bis del regolamento (CEE) n. 1687/76 della Commissione, aggiunto dal regolamento (CEE) n. 45/84 della Commissione ».