fra l'altro, di un importo fisso corrispondente all'incidenza di tributi interni all'importazione, del genere della «Umsatzausgleichsteuer».

2° L'art. 4, 2° comma, dello stesso regolamento non può essere interpretato nel senso ch'esso attribuisca alla Commissione il potere di ovviare, col suo comportamento, agli eventuali errori che le autorità nazionali commettano nell'eseguire i compiti previsti da questo articolo.

Lecourt Donner Trabucchi

Monaco Mertens de Wilmars

Così pronunziato a Lussemburgo all'udienza pubblica del 12 maggio 1971.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 1° APRILE 1971[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Nella pregiudiziale odierna, deferita dal Finanzgericht Rheinland-Pfalz, vi si chiede d'interpretare alcune disposizioni del regolamento n. 19 (GU 1962, pag. 933), relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

Nel dicembre 1962, la ricorrente nel procedimento di merito importava orzo da birreria proveniente dalla Francia; in virtù della regolamentazione di cui sopra, l'ufficio doganale competente non solo ha applicato l'intero prelievo previsto dal regolamento comunitario, ma ha applicato inoltre una tassa di conguaglio pari all'1,5 % del valore della merce.

La Wünsche ritiene illegittimo questo modo di procedere, giacché non sarebbe lecito applicare prelievo e tassa di conguaglio; quanto meno si dovrebbe tener conto della tassa di conguaglio nella determinazione del prezzo d'entrata. La controversia è stata ora portata dinanzi al Finanzgericht, che ha assunto un atteggiamento favorevole alla ricorrente: accogliendo la proposta di quest'ultima, con ordinanza 14 ottobre 1970 ha sospe-

1 — Traduzione dal tedesco.

so. il procedimento e ha deferito alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se gli artt. 2 e 4 del regolamento 19/1962 del Consiglio (GU 1962, pag. 933), vadano interpretati nel senso che l'entità del prelievo va calcolata defalcando dal prezzo d'entrata l'importo riscosso a titolo di tassa di conguaglio, oppure tale riduzione non sia prescritta.
2. Qualora si debba tener conto dei tributi interni riscossi all'importazione:
   Se dall'art. 3, 2° comma, del regolamento 19/62 si desuma che la Commissione CEE poteva approvare, anche tacitamente o con atti non equivoci, un prezzo d'entrata erroneamente calcolato, con la conseguenza di sanare detto vizio.
   In caso positivo: se si debba considerare come un'approvazione implicita del genere il fatto che il regolamento 122/1962 della Commissione CEE (GU 1962, pag. 2024) abbia abolito soltanto i prezzi d'entrata speciali per il frumento destinato alla semina e per l'orzo da birra, mentre non è stata prescritta l'inclusione della tassa di conguaglio nel calcolo del prezzo d'entrata.

Sulle questioni hanno presentato osservazioni scritte e orali la ricorrente nel procedimento di merito e la Commissione delle Comunità europee. Prima di esprimere il mio punto di vista desidero però fare una premessa sul regime vigente all'epoca delle importazioni: sarò breve perché l'argomento è ormai noto.

La funzione del regolamento di mercato è anzitutto quella di garantire ai produttori comunitari di cereali prezzi adeguati (all'epoca non si parlava ancora di prezzi comunitari *unitari)* e, di riflesso, il regolamento mira a stabilizzare il mercato. In questo sistema, i prezzi indicativi di base hanno una funzione essenziale: essi vengono stabiliti dagli Stati membri nei limiti fissati dal Consiglio e valgono «nel centro di commercializzazione della zona più deficitaria» (per la Repubblica Federale, la città di Duisburg). Tali prezzi sono riferiti ai contratti d'acquisto all'ingrosso e in base a queste quotazioni, rapportate a determinate qualità standard delle varietà di cereali più importanti, si devono elaborare i prezzi di mercato. A tal fine si assumono i prezzi d'importazione più bassi (all'epoca non si faceva differenza tra importazioni dagli Stati membri e dagli Stati terzi) e si allineano ai prezzi comunitari mediante prelievi.

I prelievi si determinano in base a vari elementi: prezzi cif (importazioni dai Paesi terzi) e prezzi franco frontiera (importazioni dagli Stati membri). Questi valori vengono periodicamente stabiliti secondo un criterio forfettario dalla Commissione, in base alle quotazioni più favorevoli sul mercato mondiale o nello Stato esportatore. Vi è inoltre il prezzo d'entrata nello Stato importatore: esso viene determinato ogni anno dallo Stato stesso nei limiti fissati dalla Comunità per qualità tipo unitarie delle singole varietà di frumento. In pratica è sufficiente stabilire un prezzo base indicativo calcolato ad un solo valico di frontiera (per la Germania è Emmerich). Infatti l'art. 4 del regolamento n. 19 recita:

> «Per quanto riguarda il grano tenero, l'orzo nonché il granturco e la segala, in quegli Stati membri che hanno una notevole produzione di questi ultimi cereali, il prezzo d'entrata è fissato annualmente dagli Stati membri per una stessa qualità tipo in modo che sul mercato del centro di commercializzazione della zona più deficitaria, il prezzo di vendita del prodotto importato, tenuto conto dell'ammontare forfettario, previsto al § 1 dell'art. 2, e dei coefficienti di equivalenza di cui all'art. 12, raggiunga il livello del prezzo indicativo di base previsto all'art. 5».

Se si trascura la somma forfettaria dovuta a garanzia della preferenza comunitaria e se non si tiene conto dei coefficienti di conguaglio per le differenze di qualità, si determina il prezzo d'entrata in modo da dedurre dal prezzo indicativo di base le spese di distribuzione sopportate nella prima fase di vendita all'ingrosso fino a che non viene raggiunto il prezzo base

indicativo. Cioè si detraggono le spese di trasporto (calcolate in base alla percorrenza più breve e alla tariffa più economica) Emmerich - porto di Duisburg; si defalca il margine dell'importatore, che comprende forfettariamente le spese di gestione ed il guadagno. Il prelievo infracomunitario corrisponde alla differenza tra il prezzo d'entrata e il prezzo franco frontiera.

Nella fattispecie il prezzo d'entrata in Germania dal 1° luglio 1962 al 30 giugno 1963 è stato stabilito nel secondo regolamento d'esecuzione della legge d'esecuzione del regolamento n. 19 del 30 luglio 1962.

In questo calcolo non si è tenuto conto della tassa di conguaglio applicata all'importazione. Quanto al regolamento tedesco si deve aggiungere (giacché è importante per gli argomenti svolti dalle parti nel procedimento di merito) che per l'orzo da birra ed i cereali da semina erano stati stabiliti prezzi d'entrata superiori. Con il regolamento della Commissione n. 122 del 6 agosto 1962 (GU 1962, pag. 2024) è stata operata una revisione, cioè è stato espressamente disposto che il prezzo d'entrata fissato per l'orzo, ad eccezione dell'orzo da birra, fosse applicato anche a quest'ultimo e all'orzo da semina. Questa revisione è contemplata nel 2° comma dell'art. 4 del regolamento n. 19 che recita: «Qualora il prezzo d'entrata non sia stato fissato alle condizioni di cui sopra, esso viene riveduto secondo la procedura di cui all'art. 26». Poiché però nella fattispecie la revisione non è stata estesa alla tassa di conguaglio, il giudice proponente ha sollevato la seconda questione.

Ritengo ancora che le osservazioni della Commissione circa l'applicazione della tassa di conguaglio, hanno evidentemente fatto emanare il regolamento del ministro federale per l'alimentazione, l'agricoltura e le foreste del 27 dicembre 1962, con cui è stato modificato il prezzo d'entrata in Germania. La riduzione è stata di 4 DM, corrispondenti al valore medio dell'imposta di conguaglio, però non veniva applicata tra il 1° luglio e il 31 dicembre 1962, essa sarebbe entrata in vigore solo il 1° gennaio 1963.

Queste sono le necessarie premesse alla mia esposizione.

Sulla prima questione

Poiché l'applicazione della tassa di conguaglio, in virtù della giurisprudenza comunitaria ricordata dalla Commissione a pag. 2 delle sue memorie risulta conciliabile con gli ordinamenti di mercato comunitari, la prima questione del giudice a quo mira a far stabilire se i prelievi di cui al regolamento n. 19 si dovessero applicare defalcando la tassa di conguaglio.

Posta in questi termini la questione può venire facilmente risolta: non solo il giudice a quo, ma anche e concordemente la ricorrente nel processo di merito e la Commissione pensano che sia equo defalcare la tassa di conguaglio. Gli altri Stati membri hanno anche assunto lo stesso orientamento e persino il governo federale, almeno a quanto risulta dal regolamento nazionale del dicembre 1962, è di questo parere. Non posso corroborare le mie teorie con richiami a norme specifiche ed esplicite del regolamento n. 19, o di altri regolamenti di esecuzione, tuttavia, la risposta è una e si desume dal sistema generale dell'ordinamento di mercato dei cereali come pure dall'art. 4 del regolamento n. 19.

A questo proposito la Commissione sottolinea giustamente che, sotto questo profilo, gli Stati non godevano di un potere discrezionale che consentiva loro di assumere i prezzi indicativi di base (che costituivano il punto di partenza del prezzo d'entrata) come semplice limite minimo, che opportunamente integrato con oneri fiscali all'importazione, poteva far scaturire i prezzi di mercato disiderati. Assumendo l'atteggiamento opposto, verrebbe falsata la funzione dei prezzi indicativi di base, cioè la loro funzione di direttiva stabilizzatrice, anche nell'interesse dei consumatori, per il calcolo dei prezzi di mercato; gli stessi considerandi del regolamento n. 19 suggerivano di mantenere un certo parallelismo tra prezzi di mercato e prezzi indicativi.

Non dimentichiamo poi che l'ordinamento di mercato prevede che venga gradualmente ridotta la differenza tra i prezzi indicativi e, di riflesso, tra i prezzi di mercato, affinché, alla fine del periodo transitorio, si possa giungere ad un prezzo indicativo comune. Conformemente a questo scopo, non si erano solo limitati i poteri degli Stati membri di stabilire prezzi d'intervento superiori a quelli normalmente previsti, si deve anche pensare che i prezzi indicativi di base non sono prezzi nazionali autonomi, ma quotazioni che vengono calcolate ispirandosi ai principi che reggono la Comunità.

Se si esclude un potere discrezionale degli Stati membri, contrario all'aspirazione di un'elaborazione unitaria dei prezzi, la risposta alla prima domanda viene dai principi sanciti dall'art. 4 che recita: «Il prezzo di entrata è fissato dagli Stati membri ... in modo che sul mercato del centro di commercializzazione della zona più deficitaria il prezzo di vendita ... raggiunga il livello del prezzo indicativo di base». Questo scopo si può perseguire se si tiene conto non solo di *alcune* spese di distribuzione (come noli e margine di utile), ma anche della tassa di conguaglio applicata ad ogni importazione, che rappresenta un elemento di costo fisso e costante. Il problema potrebbe cambiare aspetto se gli effetti della tassa di conguaglio potessero venir limitati rigorosamente alle vendite all'ingrosso, però la tassa cumulativa a cascata allora applicata in Germania non ha consentito questa limitazione, che d'altronde non sarebbe possibile poichè la tassa sulla cifra d'affari corrisposta in precedenza sui prodotti *nazionali* era già compresa nel prezzo indicativo di base e la sua incidenza non veniva limitata al commercio all'ingrosso. La necessaria parità tra il prezzo di vendita dei cereali importati ed il prezzo indicativo di base implica quindi che nel prezzo d'offerta dei cereali importati franco Duisburg sia compresa anche la tassa di conguaglio oppure che tale onere sia defalcato dal prelievo applicato all'importazione.

La teoria testé esposta — in contrasto coll'atteggiamento assunto dalla Corte federale in un procedimento analogo — non si può controbattere con argomenti tratti dalla struttura e dal tenore di altri ordinamenti di mercato, specie da quelli riguardanti i prodotti lattieri e l'olio d'oliva, come ha dimostrato la Commissione. Per quanto riguarda il regolamento del Consiglio n. 13/64 (GU 27 febbraio 1964, pag. 549) sull'ordinamento di mercato per i prodotti lattieri, che prescrive che la tassa di conguaglio sia defalcata dal prelievo, si deve ricordare che in questo caso il prezzo d'entrata non viene calcolato in base al prezzo indicativo al valico doganale. In questo ordinamento di mercato si applicano per contro specifici criteri di calcolo (cioè il calcolo in base a prezzi di riferimento particolari) e per questo motivo era necessario prescrivere esplicitamente che si tenesse conto della tassa di conguaglio.

Era superfluo ricorrere allo stesso criterio per il mercato dei cereali, tenuto conto del sistema del regolamento n. 19 e del tenore dell'art. 4.

Circa l'ordinamento di mercato per l'olio d'oliva (regolamento n. 136/66; GU 30 settembre 1966, pag. 3025), la Commissione ha dimostrato che il relativo prezzo d'entrata, se assunto come parametro nella fattispecie, non è paragonabile ai prezzi d'entrata dell'ordinamento dei cereali.

Si è sempre assunto il prezzo indicativo ad un valico doganale; non vi sono però prezzi d'entrata nazionali, bensì *un* unico prezzo per tutta la Comunità, vale a dire il prezzo italiano. Se dal prezzo d'entrata fosse defalcata la tassa di conguaglio effettivamente riscossa in Italia, il legislatore italiano potrebbe determinare il prezzo d'entrata modificando l'aliquota fiscale. Per di più negli Stati membri che non applicano una tassa analoga non sarebbe garantita una sufficiente tutela nei confronti delle importazioni. Si spiega quindi come tutti i prezzi dell'olio d'oliva siano stati determinati nel relativo regolamento senza tener conto degli oneri fiscali; il mercato dell'olio d'oliva ha caratteristiche che non ci consentono di trarre conclusioni a priori nell'attuale

questione, giacché è tutto diverso dal mercato dei cereali.

Limitiamoci quindi a constatare che, nell'ambito dell'ordinamento di mercato per i cereali, pare indispensabile calcolare il prelievo tenendo conto della tassa di conguaglio; resta da decidere se si debba detrarre dal prezzo d'entrata (o dal prelievo) l'effettiva incidenza della tassa di conguaglio, come vorrebbe la ricorrente, oppure se, come vorrebbe la Commissione, si debba stabilire il prezzo d'entrata detraendo un importo forfettario.

Su questo punto propendo per la tesi della Commissione. Gli Stati potevano decidere se applicare o meno una tassa di conguaglio (ora però non si discute su quale *prezzo* si debba commisurare la tassa). D'altro canto gli Stati potevano soltanto determinare il prezzo d'entrata (mentre il regolamento n. 19 non lascia alcuna autonomia agli Stati per la determinazione dei prelievi). Si dovrebbe allora concludere che gli Stati godono di una certa autonomia solo nella determinazione del prezzo d'entrata, dal quale possono anche effettuare defalchi. L'art. 4 del regolamento n. 19 è quindi l'unico che possa fornire una soluzione per il problema di cui ci occupiamo: poiché però la disciplina del prezzo d'entrata ha evidente carattere forfettario, giacché è ispirata alla strutturazione fondamentale del regolamento n. 19, che impone di assumere come base valori forfettari, è irrilevante l'effettivo costo dei prodotti importati, inoltre è evidente che per le spese di distribuzione si può adottare soltanto un metodo di defalco forfettario. È quindi anche irrilevante se la tassa di conguaglio è commisurata all'effettivo valore della merce importata oppure se la Commissione, come ha dichiarato, calcoli la tassa di conguaglio (secondo informazioni dell'amministrazione fiscale tedesca) in base ai valori medi forfettari dei cereali importati.

La risposta alla prima domanda dovrà quindi essere che il sistema instaurato dal regolamento n. 19 impone di ridurre il prezzo d'entrata d'un importo corrispondente alla tassa di conguaglio ed anche per i prelievi si deve seguire questo criterio.

Sulla seconda questione

Il Finanzgericht intende inoltre sapere se un calcolo non ispirato ai principi dell'art. 4 del regolamento n. 19 può venire sanato dal comportamento della Commissione e per conseguenza può divenire vincolante.

A questo proposito il giudice proponente parte dal presupposto che il regolamento n. 122 della Commissione, con cui sono stati riveduti i prezzi d'entrata tedeschi, non ha stigmatizzato il fatto che non si fosse tenuto conto della tassa di conguaglio e che le successive modifiche, destinate ad avere efficacia soltanto futura, non hanno dato luogo a rilievi.

Le parti interessate al procedimento propongono di dare una risposta negativa anche su questo punto poichè pare che la negativa sia l'unica risposta logica in rapporto al sistema con cui è disciplinato il mercato dei cereali. L'organizzazione si fonda infatti su una netta distinzione di funzioni e di responsabilità. Gli organi comunitari disponevano di determinate competenze, però gli Stati membri erano indiscutibilmente competenti a determinare i prezzi d'entrata. La decisione non doveva venire approvata dalla Commissione, a meno che questa approvazione non fosse espressamente prevista dal regolamento.

Gli Stati membri erano quindi, sotto questo aspetto, tenuti a seguire soltanto i criteri obiettivi ed esclusivamente definiti dall'art. 4 del regolamento n. 19. In caso di inosservanza, si poteva soltanto ricorrere a una modifica accelerata, mediante revisione diretta ad opera della Commissione, che a sua volta non disponeva di un potere discrezionale, ma doveva essa pure attenersi ai criteri obiettivi di cui all'art. 4.

Ne risulta quindi che se la Commissione non avesse fatto uso della propria facoltà di revisione, oppure ne avesse fatto uso insufficiente od inadeguato, si sarebbe avuta un'erronea determinazione del prezzo d'entrata, in contrasto con l'art. 4 del regolamento n. 19, che non

poteva venire sanata in alcun modo. Ogni giudizio diverso non solo non terrebbe conto delle difficoltà esistenti al momento in cui è entrato in funzione il mercato comune, ma implicherebbe pure una riduzione delle competenze attribuite agli organi cui è stato affidato il sindacato sugli atti comunitari.

Propongo quindi che si risponda negativamente alla seconda questione, il che rende insostenibile la posizione assunta dal Bundesfinanzhof in un caso analogo.

Conclusione

Propongo quindi di dare le seguenti risposte:

1. L'art. 4 del regolamento n. 19 va interpretato nel senso che il prezzo d'entrata va determinato detraendo dal prezzo indicativo di base un importo forfettario corrispondente all'ammontare dell'effettiva incidenza della tassa di conguaglio all'importazione.

2. La Commissione, in virtù del 2° comma dell'art. 4 del regolamento n. 19 aveva facoltà di rivedere il prezzo d'entrata, ma non poteva né tacitamente, né esplicitamente sanare il calcolo erroneo di un prezzo d'entrata.