2° La disciplina istituita dall'articolo 9 del regolamento della Commissione CEE 25 luglio 1962 n. 87, congiuntamente all'articolo 7 del regolamento del Consiglio CEE 30 giugno 1962 n. 54, non può essere applicata per analogia all'importazione d'avena dai Paesi Bassi.

Così deciso a Lussemburgo, il 24 giugno 1970.

Lecourt Monaco

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 24 giugno 1970.

Il cancelliere Il presidente

A. Van Houtte R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 14 MAGGIO 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Dobbiamo occuparci oggi in via pregiudiziale della valutazione e dell'interpretazione di norme riguardanti l'organizzazione comune di mercato per i cereali, creata e disciplinata dal regolamento 19 (GU 1962, pag. 933) ed integrata da vari altri regolamenti.

Ricorderò anzitutto che lo scopo principale di detta organizzazione di mercato era quello di stabilizzare ad un livello unico, superiore a quello del mercato mondiale e talvolta superiore ai prezzi vigenti negli Stati membri, il prezzo dei cereali, che a quel tempo non era ancora unificato in tutta la Comunità, ma veniva fissato dagli Stati membri autonomamente, entro i limiti stabiliti dagli organi comunitari. L'organizzazione del mercato istituiva a questo scopo un sistema di prezzi indicativi (con scaglionamenti e aumenti mensili), fissati dagli Stati membri (cioè quei prezzi che appaiono più vicini al prezzo ideale del prodotto in questione, in relazione all'andamento del mercato della zona più deficitaria). Anzitutto questi prezzi venivano garantiti da prezzi d'intervento (pure con scaglionamento mensile), fissati con un certo margine rispetto ai prezzi indicativi e che dovevano venire corrisposti dallo Stato membro nel quale essi vigevano, per ogni acquisto di partite di cereali ad esso offerte.

Onde scoraggiare le importazioni (da paesi terzi, ai prezzi del mercato mondiale, oppure dagli altri Stati membri ove si praticavano prezzi inferiori), si istituiva un sistema di prelievi grazie al quale sarebbe stato possibile allineare i prezzi dei prodotti importati al livello dei prezzi indicativi. Il prelievo corrispondeva esattamente alla differenza tra i prezzi indicativi calcolati alla frontiera (il cosiddetto prezzo d'entrata, pure scaglionato mensilmente) e — per le importazioni dai paesi terzi — il

1 — Traduzione dal tedesco.

prezzo cif, cioè il prezzo minimo del mercato mondiale, stabilito dalla Commissione per un determinato periodo, calcolato nella moneta del paese importatore al valico doganale di entrata. Per le importazioni dagli Stati membri, invece del prezzo cif si prendeva come base il prezzo franco frontiera, cioè il prezzo minimo d'esportazione sul mercato più rappresentativo, stabilito dalla Commissione per un determinato periodo. Inoltre il prelievo intracomunitario veniva ridotto di un importo forfettario, onde garantire una preferenza.

Si adottava inoltre il principio di applicare il tasso in vigore nel giorno dell'importazione. L'unica eccezione — inizialmente solo per le importazioni da paesi terzi, — era la possibilità di stabilire in anticipo l'entità del prelievo. In questo caso si applicava l'aliquota vigente nel giorno della domanda. A quest'importo si aggiungeva un premio per ogni mese successivo a quello della presentazione della domanda, calcolato in base alla differenza fra il prezzo cif a pronti e il prezzo cif a termine.

Il prelievo giornaliero veniva inoltre modificato in funzione della differenza tra il prezzo d'entrata praticato nel giorno della domanda e il prezzo d'entrata del mese previsto per l'importazione.

Riguardo al caso di prefissazione del prelievo, si deve ancora sapere che, se vi era ritardo nell'importazione, il prelievo veniva modificato in base al prezzo d'entrata praticato il giorno dell'importazione e in base all'aliquota massima del premio applicata il giorno della domanda. Il principio comunque non valeva nei casi di forza maggiore (come ad esempio in caso di ritardo nel trasporto a causa del gelo) : nonostante il ritardo nell'importazione, si applicava soltanto il prelievo prefissato. Questa disciplina derogatoria è stata ristretta in seguito dal regolamento 111/63, che ha soppresso la modifica in funzione dell'aliquota massima del premio applicata il giorno della domanda, mentre ha lasciato in vigore la modifica in base al prezzo d'entrata praticato il giorno dell'importazione.

La prefissazione, che per gli scambi intracomunitari era stata inizialmente esclusa, veniva istituita in seguito, ma solo per determinati prodotti. Ricordo il regolamento 130/62 e — per quanto riguarda i prodotti su cui verte la controversia — il regolamento 31/63. Non è però stata prevista alcuna norma speciale per i casi di forza maggiore.

Questa disciplina interessa una società di Oldenburg, ricorrente nella causa di merito : nell'agosto 1962, essa acquistava dell'avena in Olanda, proponendosi di farla trasportare in Germania con una nave che doveva giungere a destinazione il 9 gennaio 1963. Per questa data la merce sarebbe già stata rivenduta sul mercato tedesco. Il ghiaccio su un canale olandese provocava un ritardo nella consegna e la merce veniva sdoganata a Münster solo il 22 marzo 1963. L'ufficio doganale locale applicava il prelievo in vigore a quella data (91,53 DM/t) con un provvedimento che la ricorrente ritiene illegittimo, giacché si sarebbe dovuto applicare il prelievo in vigore il 9 gennaio 1963, data di importazione prevista, cioè 78,35 DM/t. Tale illegittimità deriverebbe da una presunta lacuna del regolamento 19/62, che non prevede la possibilità di prefissazione per gli scambi intracomunitari. Poiché la puntuale esecuzione delle obbligazioni è stata impedita da causa di forza maggiore, si dovrebbe applicare per analogia il sistema ammesso per le importazioni da paesi terzi (cioè quello contemplato dal combinato disposto degli articoli 9 del regolamento 87/62 e 7 del regolamento 54/62), anche perché il mercato tedesco aveva « assorbito » la partita già nel gennaio 1963. La ricorrente ricorreva in via amministrativa contro il provvedimento dinanzi all'Hauptzollamt Münster, ma sia questo ricorso che il successivo ricorso giurisdizionale dinanzi al Finanzgericht Münster venivano respinti.

Quest'ultimo dichiarava infatti che la limitazione della prefissazione agli scam-

bi coi paesi terzi non costituiva un'irregolarità e che andava pure esclusa l'applicazione analogica, trattandosi di disposizioni derogatorie, che disciplinavano unicamente la prefissazione del prelievo.
Non convinta dall'argomento la ricorrente adiva il Bundesfinanzhof, dinanzi al quale ribadiva i propri argomenti circa la lacuna legislativa relativa alle importazioni dagli Stati membri, impedite per forza maggiore, e circa la necessità di applicare in via analogica la disciplina elaborata per le importazioni da paesi terzi.
Il Bundesfinanzhof, persuaso che la soluzione della controversia presupponeva la soluzione di questioni di diritto comunitario, a richiesta della ricorrente, sospendeva il procedimento con ordinanza 21 ottobre 1969 e deferiva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali :

a) Se sia in contrasto col trattato CEE il fatto che l'articolo 17, n. 2, del regolamento 19 del Consiglio, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali del 4 aprile 1962, (GU 1962, pag. 933) — predeterminazione dell'entità dei prelievi — contempli solo le importazioni dagli Stati membri.

b) In caso affermativo :
Se se ne possa dedurre che, in caso d'importazione di avena dalla Olanda, qualora il trasporto della merce sia stato ritardato per cause di forza maggiore, prima dell'entrata in vigore del regolamento 31 del 2 aprile 1963 (GU 1963, pag. 1225), debba venire applicato non già il prelievo fissato per il giorno dell'importazione effettiva, ma quello in vigore il giorno in origine previsto, come stabilisce, per l'importazione da paesi terzi, il combinato disposto dell'articolo 9 del regolamento 25 luglio 1962 n. 87 (GU 1962, pag. 1895) e dell'articolo 7 del regolamento 30 giugno 1962 n. 54 (GU 1962, pag. 1581).

c) Qualora la questione a) o la questione b) venga risolta in senso negativo :
Se il combinato disposto dell'articolo 9 del regolamento 87/62 e dell'articolo 7 del regolamento 54/62 — applicazione dei prelievi prefissati in caso di ritardo nelle importazioni dovuto a forza maggiore — valga anche per l'importazione di avena dall'Olanda, cioè si debba applicare il prelievo vigente il giorno in cui avrebbe dovuto aver luogo l'importazione, qualora il ritardo sia dovuto a causa di forza maggiore, e ciò prima dell'entrata in vigore del regolamento 31/67, che di per sé non contiene alcuna disposizione in proposito.

A norma dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia CEE, hanno presentato osservazioni scritte e orali la ricorrente nella causa di merito e la Commissione CEE.
Ed ecco il mio parere in merito :

1 — Sulla prima questione

A questo proposito, la Commissione nega che il regolamento 19 abbia violato un principio del trattato, implicito o espresso, per il fatto che non contempla la prefissazione dei prelievi per gli scambi intracomunitari. Il legislatore comunitario, nell'organizzare i vari mercati, dispone di un vasto potere discrezionale. Il sindacato sulla qualità e sull'opportunità della disciplina dei prelievi è sottratto alla Corte.
La ricorrente però contesta che il potere discrezionale del legislatore fosse così esteso : nella fattispecie non si deve dimenticare che gli operatori economici devono sapere esattamente quali saranno gli oneri gravanti sui prodotti importati (anche dai paesi membri), poiché la merce deve venire immediatamente rivenduta, pur se non è ancora materialmente disponibile. Se i prelievi non vengono prefissati, è difficile stabilire i

programmi di vendita. Lo stesso legislatore comunitario l'ha riconosciuto allorché, nel regolamento 130/62, ha ammesso la prefissazione per determinati prodotti provenienti dagli Stati membri e nel regolamento 31/63 la prefissazione è stata ammessa anche per l'avena (cioè il prodotto litigioso). Inoltre, il principio della preferenza comunitaria impone che, sotto gli aspetti essenziali, agli scambi intracomunitari sia riservato almeno lo stesso trattamento che agli scambi coi paesi terzi.

Prima di occuparmi del problema, sottolineo l'eccezione sollevata dalla Commissione nella fase orale, secondo la quale sfugge al sindacato della Corte l'esame della qualità, dell'opportunità o dell'equità di una disciplina, trattandosi di aspetti che nulla hanno a che vedere con la legittimità. La Corte non può pronunciarsi su questo punto senza sostituirsi al legislatore stesso nell'esercitare il potere discrezionale ad esso riservato. Si può al massimo stabilire se vi sia contrasto tra la disciplina in esame e alcuni *principi giuridici*, ma dico subito che sotto questo aspetto non è sempre facile stabilire un limite netto.

La ricorrente rileva giustamente che la prefissazione dei prelievi facilita il commercio internazionale dei cereali in quanto vi sono evidenti ragioni di carattere economico che inducono a porre in commercio il prodotto appena acquistato, quindi con molto anticipo sull'importazione. I regolamenti 130/62 e 31/63 hanno tentato di tener conto di quest'esigenza per singoli prodotti (tra cui l'avena), ammettendo la prefissazione dei prelievi anche per gli scambi intracomunitari : il prelievo andava quindi calcolato in modo che il tasso applicato il giorno della domanda potesse poi modificarsi in funzione del prezzo d'entrata nello Stato importatore, nel mese dell'importazione e in funzione dello scaglionamento dei prezzi indicativi stabiliti nello Stato esportatore per il mese dell'importazione. Ho detto *tentativo* in quanto è evidente che si trattava di un esperimento temporaneo, non solo in base a quanto è detto nella motivazione del regolamento 130/62, ma anche in vista del fatto che la disciplina è stata prorogata per un certo tempo dai regolamenti 56/64 e 63/65. È indubbiamente difficile trovare una formula equa, giacché non si può disporre di attendibili informazioni sui contratti a termine ed è quindi impossibile stabilire premi.

Bisogna tener conto di questo fatto nel risolvere la questione, che ci è stata deferita, del se la situazione precedente fosse incompatibile con un principio giuridico, più esattamente col principio della preferenza comunitaria che dalla giurisprudenza (Raccolta XIV, sentenza 5-67, pag. 132) è già stato riconosciuto come elemento basilare dei trattati.

Anticiperò la soluzione, che coincide con quella della Commissione : nella fattispecie non è ravvisabile una violazione di detto principio. Sono determinanti due considerazioni della Commissione : anzitutto vi sono — oltre a quelle già menzionate — notevoli differenze di presupposti tra gli scambi intracomunitari e quelli extra-comunitari. Negli scambi extra-comunitari — specie coi paesi oltremare — i negozi a termine hanno decisamente più importanza che negli scambi intracomunitari. Le distanze hanno molta influenza e le forti variazioni dei prezzi cif — sovente imprevedibili — con le conseguenti notevoli variazioni dei prelievi, rendono necessario prefissare questi ultimi. Negli scambi intracomunitari, la percentuale dei negozi a termine è minima, e le distanze e i termini di consegna sono pure molto inferiori. Per di più, le variazioni di prezzo sono limitate, poiché ogni diminuzione di prezzo viene frenata dall'intervento dello Stato esportatore ed ogni aumento viene frenato dal sistema dei prezzi indicativi, cui si aggiunge la possibilità di effettuare importazioni. L'andamento dei prezzi è quindi più costante e meno sensibili e improvvise sono le variazioni del prelievo. Mi pare quindi logico ritenere che

gli scambi intracomunitari debbano essere disciplinati diversamente e che comunque non si possa parlare di disciplina arbitraria.

Aggiungasi che, anche se non vi è quel trattamento paritario che desiderebbe la ricorrente, gli scambi intracomunitari godono sempre di una certa precedenza, e quindi è fatto salvo il principio della preferenza comunitaria. Come sostiene la Commissione, vi è una preferenza *commerciale e finanziaria*. Commerciale, costituita dall'importo forfettario del quale negli scambi intracomunitari viene diminuito il prezzo d'entrata, e quindi anche il prelievo. Finanziaria, in quanto il prelievo nei confronti dei paesi terzi viene fissato, indipendentemente dal livello dei prezzi dello Stato esportatore, allineandosi sistematicamente sul prezzo mondiale meno elevato, mentre all'interno della Comunità i prelievi vengono stabiliti in funzione del livello dei prezzi dello Stato membro esportatore.

Sotto questo profilo, non vi dovrebbero più essere dubbi sulla preferenza riservata agli scambi intracomunitari. Comunque, pur senza addentrarci nelle teorie esposte dalle parti (teoria del « saldo » per la Commissione, teoria della « specularità » per la ricorrente), possiamo affermare che l'esperienza non prova che il sistema della prefissazione abbia seriamente pregiudicato gli scambi intracomunitari mettendo in pericolo il principio della preferenza comunitaria.

Per la prima questione mi pare che basti dire che non costituisce violazione del trattato l'impossibilità di prefissare il prelievo negli scambi intracomunitari.

È inoltre superfluo risolvere la seconda questione, deferita solo per il caso di soluzione positiva della prima.

2 — Sulla terza questione

Con la terza questione il giudice a quo vorrebbe sapere se il combinato disposto dell'articolo 9 del regolamento 87 e dell'articolo 7 del regolamento 54, in forza del quale un ritardo nell'importazione per causa di forza maggiore comportava la riscossione del solo prelievo prefissato, potesse venir applicata per analogia anche alle importazioni dagli Stati membri, per le quali normalmente non vige tale norma, e per conseguenza si potesse stabilire il prelievo in base al tasso vigente nel giorno previsto per l'importazione.

La Commissione nega anche questa possibilità, richiamandosi al chiaro disposto dell'articolo 17 del regolamento 19/62.

La ricorrente invece sostiene l'opinione contraria : essa afferma che gli effetti sul mercato diventano sensibili allorché, in previsione dell'importazione, il prodotto viene rivenduto. La funzione stabilizzatrice del prelievo ha senso soltanto se inquadrata in questo ambito, essendo irrilevante il momento effettivo dell'importazione. La limitazione della disciplina derogatoria per i casi di forza maggiore agli scambi coi paesi terzi viola inoltre il principio della proporzionalità espresso nell'articolo 40 con la formula « misure necessarie ». Questa limitazione non è indispensabile per raggiungere gli scopi dell'organizzazione comune dei mercati; il mercato comune non viene pregiudicato se la disciplina derogatoria viene estesa agli scambi intracomunitari. D'altro canto, non è possibile pretendere dagli importatori che si assumano il rischio di non effettuare l'importazione per cause di forza maggiore, dato che non dispongono di alcun mezzo per premunirsi.

Anzitutto osservo che la mancanza di una disciplina per i casi di forza maggiore negli scambi intracomunitari non costituisce una lacuna da addebitarsi all'inavvertenza del legislatore. Come si desume dal chiaro disposto dell'articolo 17 del regolamento 19/62, a norma del quale il giorno dell'importazione è di regola quello in cui viene determinata la entità del prelievo, l'impossibilità di prefissare è piuttosto effetto di una ponderata decisione del Consiglio. Già questa constatazione

dovrebbe distogliere dall'idea di poter applicare in via analogica una norma derogatoria creata per un'ipotesi diversa. In sostanza, tale applicazione sarebbe possibile solo se il principio dell'articolo 17 dovesse rivelarsi incompatibile col trattato, e quindi sorgesse la necessità di modificare la volontà del legislatore.

Non si deve nemmeno dimenticare che la summenzionata disciplina derogatoria, come ho già accennato, è stata notevolmente modificata dal regolamento 111/62. Questo stabilisce che, in caso di forza maggiore, il prelievo sia fondato sul prezzo d'entrata del *giorno d'importazione;* quindi non viene riscosso il prelievo *prefissato* (e di riflesso, per quanto riguarda in via analogica gli scambi intracomunitari, non si può nemmeno immaginare che il prelievo sia commisurato a quello vigente nel giorno originariamente previsto per l'importazione). Questa nuova disciplina pare adeguata, tenuto conto dello scaglionamento mensile, cioè dell'aumento dei prezzi base e dei prezzi d'entrata. In effetti, se l'importazione ha subito un ritardo, ciò consente ancora di ricavare un prezzo di vendita superiore, sempreché all'atto della vendita, prima del verificarsi dell'evento di forza maggiore, sia stata formulata una riserva in questo senso. In caso contrario, l'errore va imputato all'importatore. Ritengo comunque rilevante il fatto che la Commissione abbia potuto dichiarare, senza essere contraddetta, che il nuovo regolamento non è ancora stato criticato per inopportunità.

Per quanto riguarda poi la tesi secondo cui il trattare le partite non ancora importate possa modificare la situazione del mercato ancor prima che la merce venga immessa nel commercio, essa non va respinta a priori. Tuttavia questa tesi da sola, in un sistema di prelievi *generali* (che come tale potrà essere inopportuno, ma non illegittimo) non fornisce alcun argomento. Con questo sistema, che giustamente non prevede prefissazioni per gli scambi intracomunitari, vi sarebbero notevoli difficoltà nel determinare esattamente la data dalla quale vengono prodotti effetti sul mercato. Già per questo motivo si dovrebbe considerare irrealizzabile l'idea della ricorrente, senza contare che anche un ritardo nell'importazione può avere ripercussioni sul mercato.

Tutto dipende quindi soltanto dalla consistenza dell'assunto della ricorrente secondo cui la mancanza di una disciplina per i casi di forza maggiore nell'ambito degli scambi intracomunitari è inconciliabile col principio della proporzionalità.

Sotto questo aspetto, può anche rimanere insoluta la questione del se il principio valga in linea di massima anche per gli atti normativi degli organi comunitari. Così pure può essere trascurata la questione del se detto principio si possa desumere dall'espressione dell'articolo 40 « misure necessarie », anche se dal tenore di questa disposizione si avrebbe piuttosto l'impressione ch'essa non tenda a *limitare* i poteri del Consiglio, ma postuli invece la sua autonomia nello strutturare le organizzazioni di mercato; essa avrebbe quindi un significato positivo.

Questo assunto presta però il fianco ad una critica : la questione sostanziale non è se l'estensione della disciplina derogatoria in esame rappresenti un *pericolo* per il mercato comune, giacché anche in caso negativo non sarebbe ancora dimostrato che gli organi comunitari abbiano l'obbligo di effettuare detta estensione.

Come giustamente osserva la Commissione, a questo proposito è piuttosto sintomatico il fatto che l'organo comunitario dispone di un notevole potere discrezionale per strutturare l'organizzazione di mercato, e sotto questo aspetto si può al massimo porre la questione del se l'esercizio di tale facoltà sia sfociato in limitazioni e irregolarità nei confronti degli aderenti, tanto che gli atti relativi debbano essere considerati discriminatori o illeciti. Ponendo la questione in questi termini, la risposta dovrebbe essere facile. A prescindere

dal fatto che nemmeno per le importazioni da Stati terzi senza prelievo prefissato vi è alcuna disciplina speciale, non si può parlare di discriminazione anzitutto per la differenza di situazione, giacché le variazioni dei prelievi negli scambi intracomunitari sono molto ridotte (perché i prezzi indicativi dei paesi esportatori nel corso dell'anno economico sono in continuo aumento). Per quanto riguarda il rischio della mancata importazione per cause di forza maggiore, non solo ha importanza il fatto che non vi è alcun principio secondo cui la pubblica amministrazione deve garantire per legge agli interessati una posizione analoga a quella in cui essi si troverebbero se l'evento non si fosse verificato; ma anche si può ritenere che sia possibile e opportuno garantirsi con i mezzi di cui dispone l'iniziativa privata (ad esempio assicurando il trasporto). La Commissione lo ha dimostrato, richiamandosi alla preferenza comunitaria, la quale, oltre che nel già ricordato importo forfettario, consiste nella possibilità di calcolare il prezzo franco frontiera (cioè il prezzo praticato sul mercato di esportazione) tenendo conto di una certa incidenza di spese commerciali. La Commissione si è poi richiamata a ulteriori possibilità di guadagno, venute in luce in altri procedimenti, accenno che completa il quadro del mercato comunitario dei cereali.

In ultima analisi, il non aver stabilito una disciplina per i casi di forza maggiore nel commercio intracomunitario dei cereali non deve considerarsi come un arbitrio del legislatore comunitario. Va quindi esclusa ogni violazione del principio della proporzionalità. Va inoltre scartata la pretesa di applicare per analogia norme (che tra l'altro sono state modificate) emanate per altre situazioni, e lo stesso dicasi delle necessità di riscuotere, in un caso come la fattispecie, il prelievo vigente nel giorno *previsto* per l'importazione.

3 — Conclusioni finali

Propongo quindi di risolvere come segue le questioni deferite :

1) Non è incompatibile col trattato CEE il fatto che la disciplina relativa alla prefissazione del prelievo, di cui all'articolo 17, n. 2, del regolamento 19/62, sia stata in un primo tempo limitata alle importazioni da paesi terzi.

2) Prima dell'entrata in vigore del regolamento 31/63, in caso d'importazione di avena dall'Olanda in Germania, in forza dell'articolo 17, 1° comma, del regolamento 19/62, si doveva applicare il prelievo vigente nel giorno dell'importazione anche nell'ipotesi di ritardo dovuto a forza maggiore. Non era necessario riscuotere il prelievo vigente il giorno in cui l'importazione avrebbe dovuto *normalmente* venire effettuata.

Come d'uso nelle questioni pregiudiziali, spetta al giudice proponente pronunciarsi sulle spese del presente procedimento.