CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 15 MARZO 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Il primo capoverso del n. 2 dell'art. 20 del regolamento n. 19/62 (GU 1962, pag. 933 e segg.), relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, onde «permettere l'esportazione verso i paesi terzi in base ai corsi praticati sul mercato mondiale», prevedeva che in determinati casi si poteva compensare mediante restituzione «la differenza tra detti corsi e i prezzi nello Stato membro esportatore». Quindi l'art. 1 del regolamento della Commissione n. 90/62 (GU 1962, pag. 1902), relativo alle restituzioni applicabili alle esportazioni di cereali, nella formulazione del regolamento della Commissione del 20 dicembre 1962, n. 163/62 (GU 1962, pag. 2944) dispone che «Gli Stati membri possono concedere una restituzione all'esportazione verso i paesi terzi di prodotti di cui all'art. 1, lettere a) e b), del regolamento del Consiglio n. 19, alle condizioni previste dagli artt. 2, 3, 4, 5 e 5 bis del presente regolamento». (Tra i prodotti è compreso il mais). Nel regolamento n. 90 si stabilisce inoltre che «l'ammontare della restituzione all'esportazione verso i paesi terzi non può essere superiore, per ciascun prodotto, all'ammontare del prelievo nei confronti dei paesi terzi applicabile il giorno dell'esportazione». L'art. 4 dello stesso regolamento dispone poi che «In deroga all'art. 2 la restituzione può essere concessa sotto forma di autorizzazione ad importare in esenzione dal prelievo, una quantità dello stesso prodotto pari alla quantità esportata . . .».

Il regolamento entrò in vigore anche nella Repubblica federale di Germania in virtù della legge d'esecuzione emanata per il regolamento n. 19 del 26 luglio 1962 (nella versione della legge 30 giugno 1965) in relazione al regolamento sulle restituzioni «cereali e riso» del 24 novembre 1964 (nella versione del regolamento 3 febbraio 1966). In forza del § 5, 4° comma, del regolamento sulle restituzioni, per il granoturco esportato in Svizzera, in Austria, in Cecoslovacchia, in Ungheria e in Iugoslavia, era prevista una restituzione che non superava il 90 % dell'importo massimo stabilito dai regolamenti comunitari, mentre per le esportazioni negli altri paesi terzi, si applicavano le aliquote massime.

Il 1° marzo 1966 l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, organo tedesco competente per le restituzioni, attribuiva una restituzione a favore della ditta Kampffmeyer; per ogni 1 000 kg di granoturco esportato in Svizzera, Australia e Iugoslavia, essa era autorizzata ad importare in Germania 900 kg di granoturco in esenzione da prelievo. La Kampffmeyer ritiene però ingiusto questo criterio. A suo giudizio, il diritto comunitario non consente di riconoscere restituzioni in misura inferiore alle aliquote massime stabilite dai regolamenti comunitari, inoltre ogni discriminazione sarebbe illegittima. Per questo motivo l'importatore faceva opposizione al provvedimento dell'ente tedesco e poi lo impugnava dinanzi al tribunale finanziario. Per quanto riguarda il presente conflitto tra disciplina nazionale e diritto comunitario, il Finanzgericht ha ritenuto opportuno sospendere il procedimento per deferire in via pregiudiziale le seguente questione:

Se gli Stati membri della CEE fossero autorizzati, ai sensi dell'art. 20 del regolamento CEE n. 19 in relazione all'art. 2 del regolamento CEE n. 90, a stabilire, per l'esportazione di cereali nei paesi terzi, tassi di restituzione variabili a seconda del paese di destinazione.

Devo ora affrontare il problema, dopo aver consultato a fondo le osservazioni scritte ed orali presentate dalle parti nel

1 — Traduzione dal tedesco.

procedimento di merito e dalla Commissione delle Comunità europee. Tenuto conto degli argomenti svolti dai partecipanti al procedimento, il mio esame spazierà su un orizzonte che inevitabilmente sarà più ampio di quanto a rigore sarebbe necessario in rapporto alla questione deferita.

1. L'attrice, come ricorderete, ha sostenuto vigorosamente la tesi secondo cui gli Stati membri, dopo l'entrata in vigore del primo ordinamento di mercato istituito dal regolamento n. 19, erano già vincolati ad attenersi scrupolosamente alla disciplina sulle restituzioni, anzi erano persino soggetti all'*obbligo* di restituzione. A questo proposito si è richiamata al principio che essa definisce di correlazione tra prelievi e restituzioni in funzione della stabilizzazione dei prezzi nell'ambito del mercato comune ed ha affermato che le restituzioni, in caso di eccedenza, costituiscono una insostituibile valvola di sicurezza per le esportazioni. Un eventuale potere discrezionale degli Stati membri in questo settore potrebbe al massimo ammettersi in quanto gli Stati membri devono in pratica stanziare i fondi necessari, vale a dire gli Stati hanno conservato intatta la loro autorità in materia finanziaria. Poiché però tale considerazione è irrilevante per quanto riguarda il sistema di restituzioni «in conto corrente» (esportazione = esenzione da prelievo sulle importazioni) praticato in Germania e poiché questo sistema ha una funzione radicalmente diversa dalla restituzione in contanti (cioè consente lo scambio di cereali con risparmio di spese di trasporto), non era ammissibile che nel sistema del «conto corrente» si facesse una deroga ai tassi ufficiali fissati dai regolamenti comunitari.
Vediamo quanto valga tale ragionamento. Evidentemente l'attrice tenta in questo modo di opporsi all'indirizzo costante della giurisprudenza. Nella sentenza 6-71 è stato sottolineato che gli Stati membri, in virtù del regolamento n. 19, «potevano rinunziare a corrispondere la restituzione» ed anche nella sentenza 21-71 si faceva menzione di restituzioni facoltative e si ricordava che rientrava nei poteri discrezionali dello Stato il prevedere restituzioni. Un attento vaglio delle varie tesi ci fa comprendere come sia difficile accogliere la tesi dell'attrice. La mia affermazione non si fonda solo sul tenore della norma, in quanto l'art. 20 del regolamento n. 19 e l'art. 1 del regolamento n. 90/62 contengono il verbo «potere», il che lascia chiaramente trasparire l'intenzione di conferire un'autorizzazione. Per di più vi sono argomenti più importanti, relativi al sistema dell'ordinamento di mercato, deducibili dallo stadio raggiunto a quell'epoca dallo sviluppo comunitario. Si deve ricordare che il primo ordinamento di mercato per i cereali non implicava alcuna unificazione dei prezzi sul mercato comunitario, quindi le condizioni di concorrenza non erano uniformi ovunque. Inoltre vi erano solo rudimentali fondamenti per impostare una politica commerciale comune e si deve pure rilevare che non tutti gli Stati avevano una produzione eccedentaria. In caso di eccedenze, le restituzioni — cioè le sovvenzioni all'esportazione — non rappresentavano affatto l'unico rimedio. Le eccedenze possono venir smaltite anche con altri sistemi (sovvenzioni alimentari, altri impieghi), quindi le restituzioni non costituiscono affatto una valvola di sicurezza insostituibile per la stabilizzazione dei prezzi.
Il legislatore comunitario mi pare abbia tenuto debito conto di questi elementi in quanto ha consentito che si procedesse a restituzioni solo entro un determinato ambito e a determinate condizioni; per di più ha lasciato liberi gli Stati membri di ricorrere o meno a questo mezzo. Sotto questo aspetto può anche essere inutile distinguere tra restituzioni in contanti o in conto corrente, in quanto non si tratta solo di risolvere problemi di finanziamento, ma le questioni hanno carattere economico-politico e non dipendono affatto dalla forma della restituzione. Si può quindi concludere che non è esatto asserire che sussiste un *obbligo* di restituzione.

2. Presupponendo quindi che gli Stati godano di un potere discrezionale in materia di restituzioni, è logico concludere che i valori stabiliti in sede comunitaria rappresentano soltanto il limite massimo, ma non escludono la possibilità di restituzioni di entità inferiore. L'asserzione può corroborarsi con vari argomenti. Anzitutto si deve specificare che questo assunto è parallelo al principio cui si sono ispirate le sentenze 6-71 e 21-71, cioè gli Stati membri «potevano porre ulteriori condizioni per l'attribuzione della restituzione stessa» e «nell'applicare le disposizioni sopra menzionate, le autorità nazionali avevano la facoltà di aggiungere ai suddetti requisiti ulteriori condizioni più rigorose».

In secondo luogo si può far richiamo al *tenore* delle norme in questione. In tutte le disposizioni d'esecuzione (art. 2 del regolamento n. 90, GU 1962, pag. 1902, art. 1 del regolamento n. 91, GU 1962, pag. 1904, art. 1 del regolamento n. 164, GU 1962, pag. 2945) si ricorda semplicemente che la restituzione non può *superare* un determinato importo. Inoltre l'art. 20 del regolamento n. 19 si limita a statuire che l'esportazione verso paesi terzi deve effettuarsi «in base ai corsi praticati sul mercato mondiale». Da ciò si arguisce che questa non può costituire l'unica direttiva. Nella fattispecie poi vi sono pure considerazioni di carattere economico-politico che non bisogna trascurare, come ad esempio gli interessi degli ordinamenti comunitari di mercato. Considerazioni di politica commerciale potrebbero indurre gli Stati — com'è facile capire — a concedere restituzioni inferiori in considerazione della particolare situazione dei mercati d'esportazione (struttura dei prezzi, disciplina delle importazioni, mezzi di trasporto). Per quanto riguarda gli interessi dell'ordinamento di mercato non si deve dimenticare che agli inizi è probabile che vi siano state insufficienze nel funzionamento (come ha ricordato la Repubblica federale citando la determinazione dei prezzi franco frontiera per determinati Stati). Sotto questo profilo potrebbe apparire opportuno, onde evitare di falsare gli scambi e di ostacolare l'approvvigionamento del mercato comune, fissare l'ammontare delle restituzioni ad un livello inferiore rispetto alle aliquote massime stabilite in sede comunitaria. È chiaro che le considerazioni di cui sopra valgono sia per le restituzioni in contanti che per le restituzioni «in conto corrente», quindi sarebbe errato assumere solo le esigenze economiche come criterio fondamentale per queste ultime. Inoltre a questo proposito si deve osservare che il sistema del «conto corrente» era stato adottato per facilitare alcuni Stati membri che già seguivano una prassi analoga. Sarebbe stato in contrasto con quest'intenzione del legislatore, adottare criteri *più severi,* ed in particolare imporre un vincolo assoluto alle aliquote stabilite dal legislatore comunitario. Relativamente alle restituzioni «in conto corrente», si rivelano inconferenti anche i richiami dell'attrice ad un'interpretazione fondata sul tenore dell'art. 4 del regolamento n. 90, che così inteso verrebbe in soccorso della tesi dell'attrice. È noto quale sia il valore — nel diritto comunitario — di tali argomenti. Nella fattispecie si aggiunge che l'art. 4 del regolamento n. 90 giustifica l'interpretazione secondo cui il termine «in deroga» si riferisce solo alla *forma* delle restituzioni, ma non ai principi fondamentali, il che giustificherebbe l'assunto che l'art. 4 ha solo introdotto una *modalità* complementare nel regime delle restituzioni.

Per controbattere la tesi secondo cui si potrebbero concedere restituzioni inferiori alle aliquote massime istituite dal diritto comunitario, non si può nemmeno far richiamo al divieto di restrizioni quantitative emanante dall'art. 18 del regolamento n. 19 e al fatto che alcuni regolamenti prevedevano espressamente che in certi casi le restituzioni potessero essere *superiori* (regolamento n. 90/62, regolamento n. 163/62). Circa il secondo argomento, si può dire che si dovevano prevedere espressamente queste deroghe, giacché le aliquote massime avevano la funzione di impedire che il sistema di prelievi fosse paralizzato da un artificioso ribasso dei prezzi all'esportazione.

Quanto invece al divieto di restrizioni quantitative stabilito dall'art. 18 del regolamento n. 19, l'argomento che se ne trae non ha pertinenza nella fattispecie. Si deve ammettere che una diminuzione delle restituzioni si rifletterebbe sulle esportazioni. Se però si esclude che il legislatore comunitario sia incorso in un'incomprensibile contraddizione redigendo l'art. 18 e concedendo le indiscutibili autorizzazioni di cui all'art. 20 del regolamento n. 19, non rimane che concludere che le restituzioni rientrano nella speciale categoria degli aiuti all'esportazione, quindi la nozione di «restrizioni quantitative» è più ristretta, in quanto vanno escluse da questa nozione le restituzioni.

Giungiamo così alla seconda conclusione fondamentale che né il regolamento n. 19, né le successive disposizioni di esecuzione hanno vietato agli Stati membri di concedere restituzioni inferiori alle aliquote stabilite in sede comunitaria (conclusione cui è giunto anche il Bundesfinanzhof nell'interpretazione delle norme comunitarie fornita nella sentenza del 14 febbraio 1970).

3. Dobbiamo ancora esaminare la questione che costituisce il nucleo della controversia, cioè se gli Stati membri avessero facoltà di *differenziare* l'entità delle restituzioni a seconda dello Stato terzo verso il quale veniva esportata la merce. L'attrice ritiene illegittima la prassi. La convenuta e la Commissione sono di parere contrario.

Anche su questo punto è impossibile condividere la tesi dell'attrice. Dopo quello che è stato esposto, è chiaro che la tesi opposta può avvalersi degli argomenti più solidi. Anzitutto non dimentichiamo che il diritto comunitario rappresenta solo una disciplina di massima per le restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi. Se gli Stati membri hanno facoltà di concedere restituzioni inferiori ai massimi stabiliti dal diritto comunitario, ciò implica — dal momento che il diritto comunitario non sancisce alcun divieto specifico in materia — che sono ammesse differenziazioni a seconda del paese di destinazione. Non si devono nemmeno dimenticare i motivi oggettivi già esposti per giustificare la riduzione delle restituzioni in considerazione delle esigenze di politica commerciale e dell'ordinamento di mercato (impedire che vengano falsati gli scambi).

Se nelle situazioni in cui entrano in gioco tali considerazioni gli organi nazionali avessero solo il diritto di ricorrere *in linea di massima* alla generica facoltà di ridurre le restituzioni, l'economia ne risentirebbe molto di più in quanto non lo giustificherebbero le circostanze. Non si può pensare che il legislatore comunitario abbia intenzionalmente mirato a questo risultato. A questo proposito sarà ancora utile ricordare che le stesse norme prevedevano anche alcune deroghe in senso opposto, cioè restituzioni superiori al massimo fissato, quindi ammettevano anche una differenziazione «più favorevole»; differenziazioni nel senso criticato dall'attrice si praticano per di più anche in altri Stati membri. Il fenomeno è diffuso, si potrebbe forse anche affermare che vi è uniformità di orientamento degli organi nazionali competenti in materia.

La stessa prassi è stata conservata anche nell'ordinamento definitivo del mercato comunitario dei cereali. Anche in questo campo si operano svariate differenziazioni (come si arguisce dai regolamenti n. 139/67, GU 1967, pag. 2453, e n. 694/67, GU 1967, pag. 245/6. La Commissione giunge ad affermare che in questo senso vi è una prassi costante e nel nostro esame non dovremo trascurare tale affermazione.

Quali altre obiezioni rimangono ancora? Solo il richiamo del giudice proponente alla struttura dell'obbligo di denuncia per le restituzioni. Ricorderete che gli Stati membri, in virtù dell'art. 7 del regolamento n. 90 erano obbligati a fornire indicazioni complessive circa le loro esportazioni verso i paesi terzi, mentre le esportazioni verso i paesi membri andavano denunciate separatamente a seconda del paese di destinazione. Da ciò non si potrà certo concludere che le restituzioni per l'esportazione verso i paesi terzi

dovevano venir determinate *singolarmente*. La differenza citata si spiega anzi con il fatto che era necessario avere una panoramica dettagliata solo delle correnti degli scambi all'interno del mercato comune. Una panoramica *globale* sull'andamento delle esportazioni nei paesi extracomunitari era sufficiente a soddisfare le esigenze della statistica, giacché le competenze comunitarie in materia erano molto limitate e non vi erano ancora mezzi per orientare il commercio con l'estero. La struttura dell'obbligo di denuncia non può quindi essere invocata come argomento utile all'esame della fattispecie.

4. A conclusione del mio esposto, propongo di rispondere come segue alla domanda del tribunale fiscale dell'Assia:

In virtù dell'art. 20 del regolamento n. 19, gli Stati membri avevano facoltà di concedere alle esportazioni verso i paesi terzi restituzioni differenziate, anche inferiori alle aliquote massime stabilite dai regolamenti comunitari.