

- causa 6-64, Raccolta X-1964, pag. 1129).
2. La tutela dei diritti fondamentali costituisce parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità. (Sentenza 12 novembre 1969, causa 29-69, pag. 419).
 3. Il sistema (istituito dai regolamenti agricoli comunitari) delle licenze d'importazione e d'esportazione implicanti — per chi le ha richieste — l'impegno, garantito da una cauzione, di effettuare le operazioni previste, costituisce uno strumento necessario e adeguato, ai sensi degli articoli 40, n. 3, e 43 del trattato CEE, allo scopo di consentire alle autorità competenti di determinare nel modo migliore i loro interventi sul mercato dei cereali. Il regime delle licenze non lede alcun diritto fondamentale.
 4. La nozione di forza maggiore fatta propria dai regolamenti agricoli non si limita all'impossibilità assoluta, ma dev'essere intesa nel senso di circostanze anormali, indipendenti dall'importatore o dall'esportatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate malgrado la migliore buona volontà. (Sentenza 11 luglio 1968, causa 4-68, Raccolta XIV-1968, pag. 498).
 5. Limitando ai casi di forza maggiore l'annullamento dell'impegno d'esportare e la restituzione della cauzione, il legislatore comunitario ha adottato un provvedimento il quale, senza imporre un onere iniquo agli operatori, è idoneo a garantire il buon funzionamento dell'organizzazione del mercato dei cereali, nell'interesse generale quale è definito dall'articolo 39 del trattato.

Nel procedimento 11-70

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente

tra

INTERNATIONALE HANDELSGESELLSCHAFT MBH, con sede in Francoforte sul Meno

e

EINFUHR- UND VORRATSTELLE FÜR GETREIDE UND FUTTERMITTEL (Ufficio per l'importazione e l'immagazzinamento di cereali e foraggi) di Francoforte sul Meno,

domanda vertente sull'interpretazione dell'articolo 12, n. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'orga-

nizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e dell'articolo 9 del regolamento della Commissione 21 agosto 1967, n. 473/67/CEE, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso ed i prodotti trasformati a base di riso,

LA CORTE,

composta dai signori : R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e A. Trabucchi, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (relatore) e H. Kutscher, giudici;

avvocato generale : A. Dutheillet de Lamothe,
cancelliere : A. Van Houtte,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

I — Gli antecedenti e il procedimento

Alla « Internationale Handelsgesellschaft mbH », impresa di import-export con sede in Francoforte sul Meno, veniva rilasciata, il 7 agosto 1967, una licenza d'importazione per 20 000 tonnellate di semola di granoturco, con validità fino al 31 dicembre 1967.

A norma dell'articolo 12, n. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967 n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1967, pag. 2269), la concessione della licenza era stata subordinata al deposito di una cauzione, nella misura di 0,50 unità di conto la tonnellata, a garanzia dell'impegno di esportare entro il termine di validità del titolo.

Poiché entro detto termine l'esportazione veniva effettuata solo parzialmente (per 11 486,764 tonnellate), la « Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel » dichiarava in forza del regolamento della Commissione CEE 21 agosto 1967 n. 473, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali, il riso, le rotture di riso ed i prodotti trasformati a base di riso (GU 1967, n. 204, pag. 16) — l'incameramento della cauzione, per un importo di 17 026,47 DM.

Poiché la « Einfuhr- und Vorratsstelle » non si pronunciava in merito all'opposizione della « Internationale Handelsgesellschaft », quest'ultima proponeva ricorso, il 18 novembre 1969, al Verwaltungsgericht di Francoforte.

Con ordinanza 18 marzo 1970, registrata

in cancelleria il 26 marzo, il *Verwaltungsgericht* ha deferito alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali :

1. Se sia legittimo l'articolo 12, n. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967 n. 120, che prevede l'obbligo di esportare, la costituzione di un deposito cauzionale e l'incameramento di questo ultimo qualora l'esportazione non sia stata realizzata entro il termine di validità del titolo.
2. Qualora venga riconosciuta la legittimità della norma di cui al punto 1, se sia legittimo l'articolo 9 del regolamento della Commissione CEE 21 agosto 1967 n. 473, che ha fatto seguito al detto regolamento n. 120, in quanto esclude l'incameramento della cauzione soltanto in caso di forza maggiore.

Nell'ordinanza di rinvio, il *Verwaltungsgericht* considera quanto segue :

Esso ha finora negato, con giurisprudenza costante, la legittimità delle norme summenzionate : gli sembra perciò indispensabile eliminare l'attuale incertezza giuridica.

I regolamenti comunitari, benché non siano leggi tedesche, ma norme giuridiche proprie della Comunità, devono tuttavia rispettare i diritti fondamentali essenziali, garantiti dalla Costituzione tedesca, ed i principi fondamentali essenziali di diritto interno. In caso contrario, alla preminenza del diritto sovranazionale ostano i principi costituzionali tedeschi.

Il regime della cauzione, istituito dal regolamento n. 120/67, è in contrasto coi principi di libertà d'azione e di disposizione, di libertà di commercio e di proporzionalità, sanciti in particolare dagli articoli 2, 1° comma, e 14 della legge fondamentale tedesca. Più precisamente, il danno arrecato dal regime della cauzione agli interessi degli operatori sembra esagerato rispetto allo scopo del regolamento, che è quello di garantire alle autorità competenti una visione d'insieme, il più possibile

esatta, dell'andamento del mercato. Lo stesso risultato si potrebbe infatti raggiungere con interventi meno radicali.

Anche nel caso che la Corte riconosca la legittimità del regime della cauzione, il giudice proponente nutre ancora dubbi sulla legittimità dell'articolo 9 del regolamento n. 473, in quanto la perdita della cauzione è esclusa soltanto in caso di forza maggiore, non già in altri casi in cui l'esportazione non è stata realizzata, senza che tuttavia se ne possa imputare la colpa agli interessati.

In forza dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 15 giugno 1970 dal governo del Regno dei Paesi Bassi, dalla convenuta nel giudizio di merito e dalla Commissione delle Comunità europee, il 17 giugno dall'attrice nel giudizio di merito e il 18 giugno dal governo della Repubblica federale di Germania. La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

L'attrice nel giudizio di merito e la Commissione hanno svolto le loro osservazioni orali all'udienza dell'11 novembre 1970.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 2 dicembre 1970.

II — Le osservazioni presentate alla Corte

Le osservazioni scritte ed orali presentate alla Corte si possono riassumere come segue :

La « *Internationale Handelsgesellschaft* », attrice nella causa di merito, dopo aver precisato le circostanze di fatto per cui essa ha utilizzato solo parzialmente, entro il termine di validità, la licenza d'esportazione che le era stata concessa, nega la legittimità del regime della cauzione quale previsto dall'articolo 12,

n. 1, 3° comma, del regolamento n. 120/67 e dall'articolo 9 del regolamento n. 473/67, per i seguenti motivi :

a) La perdita della cauzione, conseguente al mancato adempimento dell'obbligo d'importare o di esportare, costituisce in realtà un'ammenda o una pena; ora, le disposizioni del trattato relative all'organizzazione dei mercati agricoli non autorizzano affatto il Consiglio o la Commissione ad istituire sanzioni di carattere penale.

b) Il regime della cauzione, qual è istituito dalle norme criticate, viola il principio della proporzionalità che rientra fra i principi generali del diritto, la cui osservanza s'impone nell'ambito di qualsiasi struttura fondata sul rispetto della legge. Poiché questi sono riconosciuti da tutti gli Stati membri, il principio di proporzionalità fa parte integrante del trattato CEE.

L'attrice nella causa di merito osserva in particolare, al riguardo, che i regolamenti agricoli della Comunità (fra l'altro, il regolamento n. 120/67) si limitano di regola all'orientamento del mercato attraverso i prezzi. La disciplina dei prezzi ha automaticamente un effetto equilibratore delle quantità sul mercato comunitario, evitando così perturbazioni di quest'ultimo. Di conseguenza, la valutazione della situazione presente del mercato e del suo andamento futuro è basata principalmente sull'osservazione e sul controllo dei prezzi del mercato interno, come pure della situazione del mercato internazionale. Il controllo quantitativo, invece, come quello che risulta dal sistema delle licenze d'importazione e d'esportazione, la cui utilizzazione è garantita dalla cauzione, ha un'importanza soltanto secondaria.

È evidente, perciò, che il regime della cauzione non serve allo scopo perseguito dal regolamento, ed è quindi in contrasto col sistema di quest'ultimo.

Esso è per di più inefficace, in quanto non è in grado di garantire l'effettivo adempimento dell'obbligo d'importare o di esportare, né può fornire

alle autorità competenti, entro termini adeguati, il quadro esatto della situazione del mercato, né tanto meno del suo futuro andamento.

Questo stato di cose deriva anche dal fatto che gli uffici della Commissione non sono tecnicamente in grado di sfruttare i dati ottenuti col sistema criticato.

Infine, l'importo della cauzione, specialmente nel caso di prefissazione dei prelievi o delle restituzioni, è eccessivo rispetto ai margini di profitto degli operatori.

Da queste constatazioni risulta che agl'importatori ed esportatori viene imposto, senza alcuna necessità, un onere rilevante. Ora, qualsiasi provvedimento costitutivo di un onere, sia pure di per se stesso sopportabile, viola il principio della proporzionalità quando sia inutile, quando esista una sproporzione fra l'onere stesso ed il risultato ch'esso può o deve consentire di raggiungere, quando lo scopo perseguito non si possa raggiungere col mezzo impiegato, o quando esistano, per raggiungerlo, altri mezzi che possono essere applicati con minori inconvenienti.

c) La legittimità dell'articolo 9 del regolamento n. 473/67, che esonera gli operatori dall'obbligo d'importare o di esportare ed esclude la perdita della cauzione in caso di forza maggiore, è contestata dall'attrice nella causa di merito per i seguenti motivi :

— Il sistema di cui all'articolo 9 viola il principio di proporzionalità in quanto non prende in considerazione, al di fuori dei casi di forza maggiore, situazioni in cui il titolo d'importazione o d'esportazione non sia stato utilizzato per fondati motivi di ordine commerciale.

— La norma litigiosa non tiene conto delle modalità particolari del traffico di perfezionamento attivo, regime cui erano sottoposte le merci che hanno dato luogo alla controversia di merito.

— Il regolamento n. 473/67 nel suo

complesso, ivi compreso l'articolo 9, è stato adottato, in forza dell'articolo 26 del regolamento n. 120/67, secondo la procedura del « comitato di gestione »; ora, l'applicazione di tale procedura è incompatibile con la struttura istituzionale prevista dal trattato CEE.

La « *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* », convenuta nella causa di merito, osserva in primo luogo che la Corte di giustizia delle Comunità non è competente a pronunciarsi sulla legittimità degli atti delle istituzioni comunitarie riguardo alle norme di diritto interno, anche se si tratti di norme di diritto costituzionale, e ai diritti fondamentali in esse sanciti. Tuttavia, il diritto fondamentale alla libertà di decisione e di disposizione in campo economico, sancito dalla legge fondamentale della Repubblica federale, costituisce un elemento di quel fondo comune di valori essenziali che fanno parte del diritto comunitario; quanto al principio di proporzionalità, esso è riconosciuto da varie disposizioni del trattato CEE, in particolare dall'articolo 40, e la Corte di giustizia vi ha già fatto riferimento nel valutare diversi provvedimenti delle istituzioni comunitarie.

D'altra parte, tanto nel diritto comunitario quanto nel diritto interno, si ha violazione del principio di proporzionalità soltanto qualora nessuna ragione obiettivamente sostenibile possa giustificare il ricorso ad un dato mezzo per raggiungere un determinato scopo. Nella fattispecie si tratta quindi unicamente di verificare se la motivazione di ordine economico sulla quale il legislatore comunitario ha fondato le norme litigiose non sia viziata da errore manifesto.

a) Per quanto riguarda la prima questione sottoposta alla Corte, la convenuta nella causa di merito sostiene che lo scopo del regime delle licenze e della cauzione è quello di consentire agli organi cui è affidata l'organizzazione del mercato di avere un panorama

chiaro e costante delle future importazioni ed esportazioni, mettendoli così in grado di controllare l'attività del mercato. Questo controllo permanente è indispensabile, non già per elaborare statistiche, ma per poter correttamente dosare l'esercizio dei poteri di orientamento del mercato, intervenire senza indugio in caso di crisi e adottare eventualmente provvedimenti conservativi. Le informazioni disponibili devono fornire, in permanenza, una visione *prospettica* del mercato.

Tuttavia, non si può fare affidamento sul valore indicativo delle licenze, se queste non vengono effettivamente utilizzate, se in altri termini non esiste l'obbligo d'importare o di esportare, accompagnato da una sanzione consistente, per l'appunto, nella perdita della cauzione. Soltanto questo sistema è inoltre in grado d'impedire, con sufficiente certezza, le speculazioni che, praticate nell'ambito delle licenze d'importazione e d'esportazione o nell'ambito dei prelievi e delle restituzioni, comprometterebbero fortemente il valore indicativo dei titoli non utilizzati. Senza questo sistema si avrebbe, molto probabilmente, un numero illimitato di rinunce all'autorizzazione d'importare o di esportare, e non sarebbe più possibile sorvegliare efficacemente il mercato.

Il regime della cauzione è senz'altro in grado di assolvere la sua funzione: la coercizione implicita nel rischio di perdere la cauzione in caso di mancata utilizzazione della licenza garantisce sufficientemente la realizzazione della progettata operazione, mentre le autorità competenti sono informate tempestivamente dell'utilizzazione o meno del titolo.

È impossibile sostituire il regime della cauzione con altri mezzi che impongano oneri meno gravosi agli interessati: né il sistema per cui gli esportatori devono denunciare le esportazioni realmente effettuate, né quello consistente nell'obbligo di denunciare la mancata esportazione, sono atti a fornire alla Commissione ed all'amministrazione nazio-

nale competente l'indispensabile panorama del mercato, né ad evitare le speculazioni; sia l'uno che l'altro procedimento avrebbe come conseguenza, dato il lungo periodo di validità delle licenze, il fatto che mai sarebbe possibile determinare, sia pure in modo approssimativo, i quantitativi che presumibilmente saranno effettivamente importati od esportati. D'altro canto, il termine di validità delle licenze non può essere ridotto, essendo stato fissato in conformità ai termini in uso nel commercio mondiale.

L'importo della cauzione non impone all'esportatore un onere vessatorio: esso è infatti assai inferiore al margine di profitto normale per questo tipo di operazioni. Nel caso delle licenze d'esportazione con fissazione anticipata della restituzione, è stato evidentemente necessario fissare l'importo della cauzione ad un livello più elevato, poiché il deposito cauzionale deve prevenire il rischio di speculazioni di maggiore entità sul tasso di restituzione stabilito, speculazioni che potrebbero indurre a non utilizzare il titolo.

b) Per quanto riguarda la seconda questione, la convenuta nella causa di merito nega che costituisca violazione del principio di proporzionalità il fatto che l'articolo 9 del regolamento n. 473/67 esonera dall'obbligo di utilizzare la licenza entro il termine solo qualora ricorrano circostanze che rientrano nell'ipotesi di forza maggiore.

I casi di forza maggiore previsti da questa norma non costituiscono oggetto di un elenco tassativo, poiché gli organi competenti sono autorizzati a comprendere circostanze diverse da quelle espressamente contemplate dalla norma stessa. L'elenco delle circostanze ulteriori da considerare come casi di forza maggiore, così com'è stato redatto e notificato dalla Repubblica federale di Germania, è esauriente e tiene conto di tutti i casi importanti in cui può essere giustificato il non procedere all'incameramento della cauzione. La stessa Corte di giustizia, nella sentenza

11 luglio 1968 (causa 4-68), ha tenuto debitamente conto degli interessi degli importatori e degli esportatori, precisando in base a criteri generali il significato dell'espressione « forza maggiore » e rimettendo agli organi amministrativi e giurisdizionali l'applicazione di tale nozione.

c) Per concludere, la convenuta nella causa di merito ritiene che, se si considera nella giusta luce la portata del regime delle licenze, non si può seriamente sostenere che le norme sottoposte al sindacato della Corte violino il principio della proporzionalità o quello della libertà di commercio.

Il governo della Repubblica federale di Germania sostiene che, per risolvere le questioni deferite alla Corte, non è necessario indagare se possa desumersi dal trattato CEE una tacita riserva a favore delle Costituzioni degli Stati membri, ed in specie dei diritti fondamentali ch'esse garantiscono, o se i trattati comunitari attribuiscono diritti soggettivi analoghi o equivalenti ai diritti fondamentali generalmente riconosciuti dagli Stati membri o sanciti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo.

La Corte di giustizia ha ammesso infatti varie volte che il principio di proporzionalità è valido anche nell'ambito della Comunità.

Ora, le disposizioni litigiose non sono in contrasto con questo principio.

Il funzionamento del complesso sistema istituito dal regolamento n. 120/67 può essere garantito soltanto mediante una visione prospettica del mercato, che non può essere fornita dalla sola concessione delle licenze. Informazioni sicure sulle importazioni ed esportazioni avvenire si possono avere soltanto se le operazioni cui si riferiscono le licenze vengono realmente effettuate. È questo lo scopo del deposito e dell'eventuale incameramento della cauzione, misure con le quali si evitano inoltre le speculazioni.

Il governo del Regno dei Paesi Bassi sostiene che l'obbligo di effettuare,

entro un certo termine, le operazioni d'importazione o d'esportazione cui si riferiscono le licenze, nonché la costituzione, a tale scopo, di un deposito cauzionale, e l'incameramento di quest'ultimo qualora l'impegno non sia mantenuto, sono conformi alle finalità del regolamento n. 120/67 e non si possono considerare illegittimi.

Lo scopo di tali misure è quello di permettere la realizzazione di una politica comune dei mercati nel settore dei cereali; questa presuppone un quadro esatto della situazione del mercato nel detto settore e la possibilità di un valido studio prospettico della sua evoluzione. Queste condizioni non sarebbero soddisfatte se taluni dati relativi alle previste importazioni ed esportazioni avessero carattere aleatorio.

L'obbligo di esportare e il deposito di una cauzione hanno una funzione che non è puramente statistica; essi fanno parte integrante del sistema instaurato con le organizzazioni comuni dei mercati agricoli. Le restituzioni all'esportazione variano a seconda della presunta entità delle scorte, valutate in base alle esportazioni previste; la ripartizione di tali scorte su tutto l'arco di una campagna di vendita è uno degli obiettivi della politica dei mercati; la determinazione del volume delle esportazioni e dei quantitativi destinati ad altri usi, ad esempio alla denaturazione, è particolarmente importante in una situazione eccedentaria.

Al sistema in vigore non si può sostituire la denuncia della mancata esportazione o della mancata importazione. Una notifica del genere sarebbe inconciliabile con la necessità di conoscere in anticipo l'entità delle importazioni e delle esportazioni che saranno effettuate nel corso di determinati periodi. Essa paralizzerebbe, del resto, la politica dei mercati, determinando un ritardo di parecchi mesi rispetto ai fatti. Infine, una soluzione del genere favorirebbe la speculazione.

La Commissione delle Comunità euro-

pee osserva, in via preliminare, che le istituzioni comunitarie sono vincolate dal solo diritto comunitario e che, nei loro confronti, la tutela dei diritti fondamentali garantita dalle costituzioni nazionali è imposta unicamente dal diritto comunitario, scritto o non scritto; del resto, anche secondo il diritto costituzionale tedesco, il regime della cauzione sarebbe atto a svuotare di contenuto le disposizioni relative al libero sviluppo della personalità, alla libertà d'azione e alla libertà economica soltanto qualora violasse, al tempo stesso, il principio della proporzionalità.

Ora, questo principio non è affatto menomato dal regime litigioso, poiché quest'ultimo è indispensabile al regolare funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

a) L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali implica, essenzialmente, una disciplina dei prezzi, il cui scopo è quello di fissare i prezzi dei cereali nella Comunità ad un livello superiore a quello dei prezzi mondiali. Questa disciplina protegge il mercato interno dalle diminuzioni di prezzo provocate sia dalla sovrapproduzione comunitaria, sia dalle importazioni da paesi terzi. Essa può essere efficiente soltanto se i congegni di regolazione del mercato vengono usati razionalmente; è quindi indispensabile disporre di dati che consentano non solo di conoscere le importazioni già effettuate, ma anche di prevedere con sufficiente sicurezza l'andamento futuro del mercato. La visione prospettica di quest'ultimo è indispensabile, non solo per l'eventuale applicazione di misure di salvaguardia nel caso di minaccia di gravi perturbazioni, ma anche per la determinazione delle restituzioni all'esportazione e per la fissazione del premio di denaturazione.

Il regime della cauzione è uno strumento necessario per ottenere tale visione prospettica del mercato.

Questa deve basarsi su dati certi, riguar-

danti le future importazioni ed esportazioni; la licenza non fornisce indicazioni del genere se non quando si può ritenere con sufficiente sicurezza che il rilascio del titolo darà effettivamente luogo ad un'importazione o esportazione. Ciò si verificherà soltanto qualora la mancata utilizzazione determini un danno per il titolare, ed è questo lo scopo della cauzione, che viene incamerata in caso di mancata utilizzazione della licenza. L'obbligo d'importare o di esportare non implica, per il titolare della licenza, alcun inconveniente oltre la perdita della cauzione; perciò esso non costituisce affatto una violazione particolarmente grave dei diritti della persona.

Se non vi fosse la cauzione, la licenza non potrebbe fornire dati certi sulle importazioni o esportazioni future. L'operatore avrebbe infatti varie ragioni per chiedere più licenze di quante gliene occorrono.

Né sarebbe possibile ottenere un quadro esatto del mercato obbligando il titolare della licenza a segnalare la mancata utilizzazione, e comminando una sanzione per ogni violazione di quest'obbligo; infatti, per avere una visione prospettica del mercato, è necessario che al momento del rilascio del titolo sia sufficientemente certo che il quantitativo indicato nello stesso sarà importato o esportato entro il termine. La denuncia di mancata utilizzazione servirebbe soltanto a correggere man mano un'immagine inizialmente inesatta della futura situazione del mercato.

Un'abbreviazione del termine di validità delle licenze non costituirebbe una soluzione adeguata: essa è contraria alle finalità dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, ed è incompatibile col principio secondo cui l'onere imposto agli operatori dev'essere il meno grave possibile.

I casi in cui le licenze non vengono utilizzate costituiscono un'eccezione e non impediscono al regime della cauzione di raggiungere il proprio scopo.

La critica secondo la quale il regime

della cauzione trasformerebbe l'economia di mercato in un'economia pianificata o dirigistica è infondata. L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali non può fare a meno d'interventi sul mercato; essa è tuttavia caratterizzata dalla preoccupazione di adeguare il più possibile tali interventi alle leggi del mercato e di lasciare largo posto alla concorrenza.

Riassumendo, la Commissione sostiene che, sulla prima questione deferita dal Verwaltungsgericht di Francoforte, si deve dichiarare che il funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali richiede assolutamente una visione prospettica del mercato e quindi una conoscenza sufficientemente sicura delle importazioni ed esportazioni future; questa conoscenza può aversi soltanto grazie a licenze cui si accompagni il rischio di perdita della cauzione. Il regime criticato non solo è conforme a tale obiettivo, ma è indispensabile per raggiungerlo; esso non viola quindi il principio della proporzionalità del mezzo al fine.

b) Per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione ricorda che il regime della cauzione deve garantire che l'utilizzazione del titolo costituisca la regola generale, e la non utilizzazione l'eccezione; ciò è possibile soltanto se, in caso di mancata utilizzazione, la cauzione viene, di regola, incamerata, mentre la sua restituzione si limita a casi eccezionali.

Il fatto che l'articolo 9 del regolamento n. 473/67 preveda restituzione della cauzione soltanto nei casi di forza maggiore non è in contrasto col principio di proporzionalità, né con la teoria dello Stato di diritto.

Dalla giurisprudenza della Corte risulta infatti che si deve ammettere l'esistenza di un caso di forza maggiore qualora, in base a criteri rigorosamente obiettivi, si riconosca che la mancata realizzazione dell'importazione o dell'esportazione non è dovuta a negligenza, ed altresì che l'esame deve tener conto del principio d

proporzionalità; del resto, il fatto che l'operatore debba sopportare una perdita eccessiva può costituire un caso di forza maggiore tale da esonerarlo dall'obbligo di effettuare l'operazione prevista.

Concludendo, per quanto riguarda la seconda questione, la Commissione constata che il regime della cauzione, per raggiungere il suo scopo, implica

necessariamente una rigorosa definizione dei presupposti dell'esonero dall'incameramento della cauzione. È questa l'utilità della nozione di forza maggiore. La limitazione dell'esonero ai casi di forza maggiore, nell'interpretazione data dalla Corte a quest'ultima nozione, non costituisce violazione del principio di proporzionalità, né di alcun altro principio giuridico generale.

In diritto

- 1 Con ordinanza 18 marzo 1970, pervenuta in cancelleria il 26 marzo 1970, il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno ha deferito a questa Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, due questioni relative alla validità della disciplina delle licenze d'esportazione e delle cauzioni ad esse connesse — designata in prosieguo « disciplina delle cauzioni » — contenuta nel regolamento del Consiglio CEE 13 giugno 1967 n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1967, pag. 2269) e nel regolamento della Commissione CEE 21 agosto 1967 n. 473, relativo alle licenze d'importazione e d'esportazione (GU 1967, n. 204, pag. 16).
- 2 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio si desume che sinora il giudice proponente si è rifiutato di ammettere la validità delle disposizioni di cui trattasi e che esso considera quindi indispensabile il porre termine all'incertezza giuridica derivante da questo fatto. Secondo il giudice proponente, la disciplina delle cauzioni sarebbe in contrasto con determinati principi fondamentali del diritto costituzionale nazionale che dovrebbero essere fatti salvi nell'ordinamento comunitario, di guisa che la preminenza del diritto sopranazionale verrebbe meno dinanzi ai principi della legge fondamentale.

Più precisamente, la disciplina delle cauzioni lederebbe i principi di libertà d'azione e di disposizione, di libertà economica e di proporzionalità sanciti, fra l'altro, dagli articoli 2, 1° comma, e 14 della legge fondamentale. L'impegno d'importare o d'esportare derivante dal rilascio delle licenze, unitamente alla cauzione ivi connessa, costituirebbe una intrusione nella libertà di disposizione dei commercianti, dato che lo scopo perseguito avrebbe potuto essere raggiunto mediante interventi meno gravidi di conseguenze.

Sulla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento giuridico comunitario

- 3 Il richiamo a norme o nozioni di diritto nazionale nel valutare la legittimità di atti emananti dalle istituzioni della Comunità menomerebbe l'unità e l'efficacia del diritto comunitario. La validità di detti atti può essere stabilita unicamente alla luce del diritto comunitario. Il diritto nato dal trattato, che ha una fonte autonoma, per sua natura non può infatti trovare un limite in qualsivoglia norma di diritto nazionale senza perdere il proprio carattere comunitario e senza che sia posto in discussione il fondamento giuridico della stessa Comunità.

Di conseguenza, il fatto che siano menomati vuoi i diritti fondamentali sanciti dalla costituzione di uno Stato membro, vuoi i principi di una costituzione nazionale, non può sminuire la validità di un atto della Comunità né la sua efficacia nel territorio dello stesso Stato.

- 4 È tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce infatti parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità.

Si deve quindi accertare, alla luce dei dubbi manifestati dal giudice proponente, se la disciplina delle cauzioni abbia leso dei diritti fondamentali la cui osservanza va garantita nell'ordinamento giuridico comunitario.

Sulla prima questione (legittimità della disciplina delle cauzioni)

- 5 La prima questione deferita verte sul se siano conformi al diritto l'impegno d'esportare, fondato sull'articolo 12, n. 1, 3° comma del regolamento n. 120/67, il deposito della cauzione connesso a tale impegno e l'incameramento della cauzione qualora l'esportazione non sia stata effettuata entro il termine di validità della licenza.
- 6 Il 13° considerando della motivazione del regolamento n. 120/67 recita :
« Considerando che le autorità competenti devono essere poste in grado

di seguire in permanenza il movimento degli scambi per poter valutare l'evoluzione del mercato e applicare eventualmente le misure necessarie previste nel presente regolamento; che a tal fine è opportuno prevedere il rilascio di titoli d'importazione o di esportazione abbinati alla costituzione di un deposito cauzionale che garantisca il compimento delle operazioni per le quali i titoli sono stati richiesti ».

Da queste considerazioni, come pure dal regolamento nel suo complesso, si desume che la disciplina delle cauzioni è destinata a garantire la realizzazione delle importazioni ed esportazioni per le quali vengono chieste le licenze, onde consentire alla Comunità ed agli Stati membri l'esatta conoscenza dei negozi progettati.

- 7 Questa conoscenza, unitamente agli altri dati disponibili sulla situazione del mercato, è indispensabile se si vuole che le autorità competenti possano valersi in modo adeguato degli strumenti d'intervento, ordinari ed eccezionali, posti a loro disposizione onde garantire l'efficacia della disciplina dei prezzi istituita dal regolamento, quali gli acquisti d'intervento, la costituzione e la liquidazione delle scorte, la fissazione di premi di denaturazione, la fissazione di restituzioni all'esportazione, l'applicazione di provvedimenti di salvaguardia e la scelta di provvedimenti destinati ad evitare sviamenti di traffico.

Questa esigenza è tanto più sentita in quanto la realizzazione della politica agricola comune impone alla Comunità e agli Stati membri gravi oneri finanziari.

- 8 È quindi necessario che le autorità competenti dispongano, non solo di dati statistici sulla situazione di mercato, ma anche di previsioni esatte sulle importazioni ed esportazioni future.

Di fronte all'obbligo, imposto agli Stati membri dall'articolo 12 del regolamento n. 120/67, di rilasciare delle licenze d'importazione o d'esportazione ad ogni interessato, le previsioni non avrebbero alcun senso se le licenze non implicassero per il loro titolare l'impegno ad agire in conformità. A sua volta, questo impegno sarebbe inefficace se la sua osservanza non fosse garantita con mezzi appropriati.

- 9 La scelta della cauzione, effettuata a tale scopo dal legislatore comunitario, non offre il fianco a critiche, tenuto conto del fatto che questo strumento è adatto al carattere volontario delle domande di licenza e ch'esso possiede, rispetto agli altri possibili strumenti, il duplice vantaggio d'essere semplice ed efficace.

- 10 La semplice dichiarazione delle esportazioni effettuate e delle licenze non utilizzate, preconizzata dall'attrice nella causa di merito, non potrebbe fornire alle autorità competenti — dato il suo carattere retrospettivo e l'assenza di qualsiasi garanzia di effettiva realizzazione — dei dati sicuri circa l'andamento dei movimenti di merci.
- 11 Così pure, delle ammende inflitte « a posteriori » implicherebbero notevoli complicazioni amministrative e giudiziarie sia allo stadio dell'irrogazione sia a quello dell'esecuzione, complicazioni aggravate dal fatto che gli operatori possono sfuggire all'autorità degli organismi d'intervento qualora risiedano in un altro Stato membro, giacché l'articolo 12 del regolamento impone agli Stati membri l'obbligo di rilasciare le licenze a chiunque ne faccia domanda « a prescindere dal suo luogo di stabilimento nella Comunità ».
- 12/13 Ne consegue che le licenze d'importazione e d'esportazione implicanti per il titolare l'obbligo — garantito da una cauzione — di effettuare le relative operazioni, costituiscono uno strumento necessario e opportuno se si vuole che le autorità competenti siano in grado di intervenire nel modo più efficace sul mercato dei cereali. In linea di principio, la validità delle disposizioni di cui trattasi del regolamento 120/67 non può quindi essere messa in dubbio.
- 14 Appare nondimeno opportuno accertare se talune particolarità della disciplina delle cauzioni non prestino il fianco alla critica alla luce dei principi esposti dal giudice proponente, tanto più che l'attrice nella causa di merito sostiene che l'onere della cauzione è eccessivo per i commercianti e lede quindi i diritti fondamentali.
- 15 Per stabilire quale sia l'onere effettivo della cauzione per i commercianti, si deve prendere in considerazione non tanto l'ammontare della cauzione che viene rimborsata — cioè 0,5 unità di conto la tonnellata — quanto le spese inerenti alla sua costituzione. Non si può invece tener conto dell'incameramento della cauzione stessa, posto che gli operatori sono adeguatamente tutelati dalle disposizioni del regolamento relative alle circostanze riconosciute come casi di forza maggiore.
- Le spese per la cauzione non appaiono sproporzionate rispetto al valore complessivo delle merci ed alle altre spese commerciali.
- 16 Ne consegue che le spese inerenti alla disciplina della cauzione non sono eccessive e sono la conseguenza logica di un'organizzazione dei mercati

rispondente all'interesse generale (definito dall'articolo 39 del trattato), la quale è intesa a garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola, ed al tempo stesso dei prezzi ragionevoli al consumo.

- 17 L'attrice nella causa di merito sostiene inoltre che l'incameramento della cauzione, conseguente al mancato adempimento dell'obbligo d'importare o d'esportare, costituisce in realtà un'ammenda o una pena che né il Consiglio né la Commissione potevano istituire, non essendovi stati autorizzati dal trattato.
- 18 Questo argomento è fondato su un'errata interpretazione della disciplina delle cauzioni, che non può essere assimilata al diritto penale giacché costituisce unicamente la garanzia dell'adempimento di un obbligo volontariamente assunto.
- 19 Infine, sono inconferenti gli argomenti dell'attrice nella causa di merito relativi, in primo luogo, alla circostanza che gli uffici della Commissione non sarebbero tecnicamente in grado di valersi dei dati ottenuti col sistema criticato, il quale sarebbe quindi privo di qualsiasi utilità pratica, e, in secondo luogo, alla circostanza che le merci di cui è causa si trovano sotto il regime di perfezionamento attivo. Queste critiche non valgono ad inficiare il principio stesso della disciplina delle cauzioni.
- 20 Dal complesso delle considerazioni che precedono emerge che il regime delle licenze implicantanti — per chi le ha richieste — l'impegno d'importare od esportare garantito da una cauzione, non lede alcun diritto fondamentale.
Il sistema delle cauzioni costituisce uno strumento adeguato, ai sensi dell'articolo 40, n. 3 del trattato, dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, e del resto conforme alle esigenze dell'articolo 43.

Sulla seconda questione (nozione di forza maggiore)

- 21 La seconda questione deferita verte sul se, nel caso che questa Corte affermi la validità della disposizione di cui trattasi del regolamento n. 120/67, l'articolo 9 del regolamento della Commissione n. 473/67, adottato a

norma del primo regolamento, sia conforme al diritto in quanto esclude l'incameramento della cauzione solo in caso di forza maggiore.

- 22 Dalla motivazione dell'ordinanza di rinvio si desume che il giudice proponente considera iniquo e in contrasto coi principi sopra esposti l'articolo 1 del regolamento 473/67, il quale limita alle « circostanze da considerarsi come casi di forza maggiore » l'annullamento dell'obbligo d'importare od esportare e la restituzione della cauzione.

Il giudice proponente, in base alla propria esperienza, considera questa disposizione troppo rigida, in quanto lascia a carico degli esportatori la perdita della cauzione in circostanze in cui l'esportazione non ha potuto aver luogo per ragioni valide ma non che rientrano nella nozione di forza maggiore in senso stretto. Dal canto suo, l'attrice nella causa di merito considera questa disposizione come troppo severa, in quanto prevede la restituzione della cauzione solo in caso di forza maggiore, senza tener conto delle considerazioni di carattere commerciale che possono aver motivato il comportamento degli importatori o esportatori.

- 23 La nozione di forza maggiore fatta propria dai regolamenti agricoli tiene conto della natura particolare dei rapporti di diritto pubblico intercorrenti fra gli operatori economici e l'amministrazione nazionale, come pure delle finalità dei regolamenti stessi. Da queste finalità, come pure dalle disposizioni dei regolamenti di cui trattasi, si desume che la nozione di forza maggiore non si limita all'impossibilità assoluta, ma deve essere intesa nel senso di circostanze anormali, indipendenti dall'importatore o dall'esportatore, le cui conseguenze avrebbero potuto essere evitate solo a costo di sacrifici sproporzionati, malgrado la miglior buona volontà.

Questa nozione è sufficientemente ampia per quanto riguarda, non solo la natura dell'evento, ma anche il grado di diligenza che l'esportatore avrebbe dovuto spiegare per ovviarvi e le perdite che avrebbe dovuto accollarsi a tale scopo.

- 24 I casi d'incameramento citati dal giudice a quo, come esempi di onere ingiustificato ed eccessivo per l'importatore, paiono riguardare delle fattispecie nelle quali l'esportazione non è stata effettuata, vuoi per colpa dell'esportatore o a causa di un suo errore, vuoi per considerazioni puramente commerciali.

Le critiche formulate contro l'articolo 9 del regolamento n. 473/67 tendono quindi in realtà a sostituire delle considerazioni, relative unicamente all'interesse ed al comportamento di taluni operatori economici, ad una

disciplina introdotta nell'interesse generale della Comunità. Il sistema istituito, in base ai principi posti dal regolamento n. 120/67, dal regolamento d'attuazione n. 473/67, è inteso ad assolvere gli operatori economici dai loro impegni unicamente nei casi in cui l'importazione o l'esportazione non ha potuto essere effettuata entro il termine di validità della licenza a causa di eventi contemplati nei testi sopra menzionati.

Al di fuori di questi eventi, dei quali non possono essere considerati responsabili, gli importatori e gli esportatori devono uniformarsi a quanto prescrivono i regolamenti agricoli, senza potervi sostituire considerazioni relative ai loro interessi privati.

- 25 Ne consegue che, limitando ai casi di forza maggiore l'annullamento dell'impegno d'esportare e la restituzione della cauzione, il legislatore comunitario ha adottato un provvedimento il quale, senza imporre un onere iniquo agli operatori, è idoneo a garantire il buon funzionamento dell'organizzazione del mercato dei cereali, nell'interesse generale quale è definito dall'articolo 39 del trattato.

Nessun argomento contro la validità della disciplina delle cauzioni si può pertanto trarre dalle disposizioni che limitano la restituzione della cauzione ai casi di forza maggiore.

S u l l e s p e s e

- 26/27 Le spese sostenute dal governo del Regno dei Paesi Bassi, dal governo della Repubblica federale di Germania e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della controversia pendente dinanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, al quale spetta quindi pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali dell'attrice nella causa di merito e della Commissione delle Comunità europee,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in specie
gli articoli 2, 39, 40, 43 e 177,
visto il regolamento n. 120/67/CEE del Consiglio del 13 giugno 1967 e
il regolamento n. 473/67/CEE della Commissione del 21 agosto 1967,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, in specie
l'articolo 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità
europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottoposte dal Verwaltungsgericht di
Francoforte sul Meno, con ordinanza 18 marzo 1970,
afferma per diritto :

L'esame delle questioni deferite non ha rivelato alcun elemento atto
ad inficiare la validità

1° dell'articolo 12, n. 1, 3° comma, del regolamento del Consiglio CEE
13 giugno 1967 n. 120, il quale subordina il rilascio delle licenze
d'importazione o d'esportazione al deposito di una cauzione, desti-
nata a garantire l'impegno di importare od esportare entro il ter-
mine di validità della licenza;

2° dell'articolo 9 del regolamento della Commissione CEE 21 agosto
1967 n. 473, il quale limita l'annullamento dell'impegno suddetto e
la restituzione della cauzione alle ipotesi da considerarsi come casi
di forza maggiore.

Così deciso e pronunziato all'udienza del 17 dicembre 1970.

	Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Lussemburgo, 17 dicembre 1970.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt