trata in vigore del regolamento stesso.

3. L'articolo 16 del regolamento n. 19 va inteso nel senso che, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni d'attuazione di cui al n. 3 dello stesso articolo, gli Stati membri potevano adottare, in via transitoria e senza pregiudizio per la condotta futura delle istituzioni comuni, tutti i provvedimenti d'attuazione compatibili coi principi posti dal regolamento, e predisporre i provvedimenti, legislativi o di altro genere, destinati a consentire loro di assumere in pieno — sin dall'entrata in vigore del regolamento n. 87 — i compiti loro assegnati, nell'interesse della Comunità, dall'articolo 7, 2° comma, di questo regolamento.

4. L'articolo 43, n. 2, 3° comma, si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali dei regolamenti agricoli siano stati stabiliti dal Consiglio, in modo conforme al procedimento ivi contemplato. Le disposizioni d'attuazione dei regolamenti di base possono invece essere adottate secondo un procedimento diverso da quello di cui all'articolo 43, vuoi dallo stesso Consiglio, vuoi dalla Commissione in forza di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 155.

5. Senza alterare la struttura della Comunità né i rapporti fra le istituzioni, il comitato di gestione consente al Consiglio di attribuire alla Commissione dei poteri di attuazione notevolmente estesi, pur riservandosi, se del caso, di avocare a sé la decisione. Non può quindi essere posta in dubbio la legittimità — rispetto alla struttura istituzionale della Comunità — del procedimento detto « del comitato di gestione », contemplato dagli articoli 25 e 26 del regolamento n. 19.

Nel procedimento 30-70

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa dell'Assia), nella causa dinanzi ad esso pendente

tra

OTTO SCHEER, con sede in Hannover,

e

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

domanda vertente sull'interpretazione dell'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, in relazione all'articolo 7, 2° comma, del regolamento della Commissione 25 luglio

1962, n. 87, relativo all'adozione delle modalità d'applicazione per i titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali e i prodotti derivati, nonché al § 7 della legge tedesca 26 luglio 1962, relativa all'applicazione del regolamento n. 19,

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 antefatti e il procedimento

Il 13 marzo 1963, la « Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel » di Francoforte sul Meno rilasciava alla ditta Otto Scheer una licenza d'importazione per 150 tonnellate di avena.
A norma del paragrafo 7 della legge tedesca 26 luglio 1962 (Bundesgesetzblatt 1962, I., pag. 455), relativa all'applicazione del regolamento n. 19, il rilascio della licenza era stato subordinato al deposito di una cauzione, nella misura del 10 % del prezzo franco frontiera o del prezzo cif o del prezzo d'offerta dei prodotti, a garanzia dell'obbligo d'importare entro il termine di validità del titolo.
Poiché entro detto termine l'importazione non veniva effettuata, la « Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel » dichiarava, con provvedimento del luglio 1963, l'incameramento della cauzione per l'importo di 3 682,20 DM.
Il 9 settembre 1963, la « Einfuhr- und Vorratsstelle » respingeva l'opposizione fatta dalla Otto Scheer; quest'ultima adiva perciò, il 19 settembre 1963, il Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno.
Essa sosteneva che l'articolo 7, 2° comma, del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87, relativo all'adozione delle modalità d'applicazione per i titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali e i prodotti derivati (GU 1962, pag. 1895), sul quale è basato il paragrafo 7 della legge tedesca relativa all'applicazione del regolamento n. 19, è illegittimo, fra l'altro in quanto implica una delega

agli Stati membri del potere di stabilire le modalità del deposito, dell'entità e dell'incameramento della cauzione.

Con sentenza 15 giugno 1966, il Verwaltungsgericht di Francoforte respingeva la domanda. Esso riteneva che la legge tedesca relativa all'applicazione del regolamento n. 19 non si basava su una delega di poteri, poiché gli Stati membri hanno una competenza originaria a disciplinare una materia che rientra nella giurisdizione della Comunità fino a quando quest'ultima non si sia avvalsa del suo potere normativo, e che la Commissione non era tenuta a disciplinare direttamente e immediatamente ogni particolare circa il deposito, l'entità e l'incameramento della cauzione.

La ditta Otto Scheer interponeva appello contro questa sentenza dinanzi allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa dell'Assia), il quale, con ordinanza 15 maggio 1970, registrata in cancelleria il 17 giugno 1970, ha chiesto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, d'interpretare l'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1962, pag. 933), ed in particolare di stabilire se l'articolo 7, 2° comma, del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87, relativo all'adozione delle modalità di applicazione per i titoli d'importazione e di esportazione per i cereali e prodotti derivati, e il paragrafo 7 della legge tedesca 26 luglio 1962, relativa all'applicazione del regolamento n. 19, siano compatibili con l'articolo 16, n. 3, di detto regolamento n. 19.

Nell'ordinanza di rinvio, lo *Hessischer Verwaltungsgerichtshof* ha deferito alla Corte le seguenti questioni, che hanno importanza decisiva ai fini della soluzione della controversia di merito :

1. a) Se l'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento n. 19 del Consiglio CEE debba interpretarsi nel senso che, dall'entrata in vigore di questo regolamento, la concessione di una licenza va subordinata al deposito di una cauzione e, in caso di mancata importazione durante la validità della licenza, la cauzione va incamerata.

   b) Oppure queste disposizioni (deposito e incameramento della cauzione per le licenze d'importazione) siano legittime solo dal momento dell'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione contemplate dall'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19.

2. a) Se l'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 debba interpretarsi nel senso che, dal momento dell'entrata in vigore di questo regolamento, solo la Commissione CEE era competente a disciplinare il deposito, l'incameramento e l'entità delle cauzioni relative alle licenze d'importazione.

   b) Oppure, fino all'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione da adottarsi a norma dell'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 i singoli Stati membri avessero la facoltà di disciplinare il deposito, l'incameramento e l'entità della cauzione relativa alle licenze d'importazione, cosicché la Repubblica federale di Germania ha potuto legittimamente procedere in merito col paragrafo 7 della legge 26 luglio 1962, relativa all'esecuzione del regolamento n. 19.

3. a) Se la Commissione della CEE, nell'emanare le disposizioni d'attuazione di cui all'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19, dovesse disciplinare direttamente ogni particolare circa il deposito, l'incameramento e l'entità delle cauzioni relative alle licenze d'importazione.

   b) Oppure potesse lasciare agli Stati membri — come ha fatto nell'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 — la facoltà di stabilire tali particolari « fino

a completamento dell'armonizzazione secondo il procedimento contemplato dall'articolo 26 del regolamento n. 19 del Consiglio CEE », imponendo loro il semplice obbligo di comunicarle i provvedimenti adottati.

4. Se il procedimento di cui all'articolo 26 del regolamento n. 19, che costituisce il fondamento del regolamento n. 87 della Commissione, sia conciliabile con la preminenza del diritto comunitario.

In forza dell'articolo 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia della CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 5 agosto 1970 dall'appellante e il 21 agosto dalla Commissione delle Comunità europee.

La Corte, su relazione del giudice relatore e sentito l'avvocato generale, ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

L'appellante 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

La *ditta Otto Scheer*, appellante, fa valere essenzialmente, contro la legittimità del regime della cauzione, i seguenti argomenti :

a) Sul piano formale

— L'incameramento della cauzione costituisce una sanzione di natura penale o un'ammenda, che colpisce l'importatore o l'esportatore in caso di mancato adempimento dell'obbligo impostogli da una norma di diritto pubblico. Le istituzioni della CEE non hanno il potere d'infliggere ammende o sanzioni di carattere penale se non nei casi in cui sono a ciò espressamente autorizzate dal trattato; ora, gli articoli 39 e segg., relativi all'organizzazione dei mercati agricoli, non contengono alcuna norma permissiva del genere.

— Il regime della cauzione è stato adottato mediante la procedura di voto detta « del comitato di gestione ». Tale procedura è contraria al trattato : essa fa partecipare il comitato di gestione all'attività legislativa della Commissione, rende vano l'obbligo di consultare l'Assemblea e dà agli Stati membri la possibilità di ottenere dal Consiglio la « cassazione » dei regolamenti della Commissione. Questi ultimi, in quanto adottati secondo tale procedura irregolare, sono invalidi.

b) Sul piano sostanziale

L'appellante rileva che il regime della cauzione deve rispettare il principio della proporzionalità, sancito tanto dalla legge fondamentale tedesca quanto dal diritto comunitario. In proposito, essa osserva in particolare quanto segue :

— I regolamenti che istituiscono le organizzazioni comuni dei mercati agricoli 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 dai regolamenti agricoli, ed è anzi in contrasto col sistema di questi ultimi. Esso è per di più inefficace, in quanto non è in grado di garantire l'effettivo adempimento dell'obbligo di 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.

— D'altra parte, gli organismi d'intervento e la Commissione non sono tecnicamente in grado di sfruttare i dati ottenuti col sistema criticato.

— Infine, l'obbligo di versare una cauzione pesa gravemente sulle finanze delle imprese, specialmente delle piccole e medie imprese, e l'importo della cauzione, in particolare nel caso di prefissazione dei prelievi o delle restituzioni, è eccessivo rispetto ai margini di profitto normali degli operatori.

— Da queste considerazioni risulta che agli 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 e 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.

— Il regime della cauzione viola inoltre il principio di proporzionalità, in quanto non ammette eccezioni all'incameramento della cauzione se non in caso di forza maggiore, ad esclusione, quindi, delle circostanze in cui il titolo non sia stato utilizzato per fondati motivi di ordine commerciale, in particolare quando la sua utilizzazione sarebbe stata contraria agli obiettivi dell'organizzazione comune dei mercati o alla logica commerciale (ad esempio, in caso di modifica della relativa legislazione fra la data della domanda e quella della concessione della licenza).

c) Per quanto riguarda le questioni particolari sollevate dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, l'appellante osserva in ispecie :

— La legge tedesca relativa all'applicazione del regime della cauzione (compreso il § 7) è stata rispettivamente approvata e pubblicata nei giorni 26 e 28 luglio 1962, quando l'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87, che autorizza gli Stati membri a fissare le modalità relative al deposito, all'incameramento e all'entità della cauzione, non era ancora entrato in vigore (il regolamento n. 87, che porta la data del 25 luglio 1962 ed è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale delle Comunità il 28 luglio 1962, è entrato in vigore, a norma dell'articolo 10, solo il 30 luglio). Ora, l'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento n. 19 non costituiva, di per se stesso, un mandato che attribuisse automaticamente al legislatore tedesco la facoltà di adottare il paragrafo 7 della suddetta legge.

— Soltanto la Commissione poteva essere autorizzata dal Consiglio ad emanare norme giuridiche per l'attuazione delle organizzazioni comuni dei mercati agricoli, facoltà ch'essa poteva esercitare soltanto nell'ambito del mandato conferitole dal Consiglio. L'articolo 16 del regolamento n. 19 non autorizza affatto la Commissione a delegare agli Stati membri il potere di fissare le modalità d'applicazione relative al deposito, all'incameramento e all'entità della cauzione. L'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 è pertanto nullo e privo d'effetto. D'altra parte, non avendo fissato l'importo massimo della cauzione e l'importo massimo che puó essere incamerato, la Commissione ha introdotto nel regime della cauzione disparità che potrebbero determinare distorsioni della concorrenza.

— La procedura « del comitato di gestione » viola il trattato, in quanto attribuisce al detto comitato un diritto di collaborazione più esteso di un semplice diritto di consultazione, di guisa che ne risultano menomati sia i poteri legislativi del Consiglio e della Commissione, sia i poteri giurisdizionali della Corte di giustizia.

La *Commissione delle Comunità europee* osserva in sostanza quanto segue :

a) L'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 non obbligava affatto la Commissione a disciplinare direttamente ogni

particolare circa il deposito, l'incameramento e l'entità delle cauzioni relative alle licenze d'importazione; al contrario, esso le permetteva di lasciare provvisoriamente questo compito agli Stati membri, come effettivamente stabilito nell'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87

Dal regolamento n. 19 risulta che la Commissione doveva semplicemente fissare, entro il 30 luglio 1962, le modalità d'applicazione del regime delle licenze d'importazione che, tenuto conto di tutte le circostanze, essa avrebbe ritenuto opportune in ciascun caso. Essa non poteva essere obbligata ad emanare tutte queste disposizioni d'attuazione, giacché ciò avrebbe costituito un compito praticamente irrealizzabile, non avrebbe tenuto conto del carattere sperimentale ed evolutivo del regolamento n. 19 e sarebbe stato in contrasto con la lettera e con lo spirito del trattato CEE, retto dal principio della gradualità nell'attuazione della politica agricola comune.

Nella misura in cui la Comunità non si è avvalsa del potere normativo attribuitole dagli Stati membri, con l'articolo 43 del trattato CEE, nel campo della politica comune, detti Stati hanno conservato la propria competenza a legiferare in materia, salvi restando i limiti posti dal trattato. La Comunità non ha fissato una disciplina completa e definitiva circa i prodotti oggetto del regolamento n. 19, e le materie non contemplate dalle norme d'attuazione comunitarie sono rimaste di competenza degli Stati membri.

L'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 non contiene perciò una delega di poteri; esso obbliga gli Stati membri a fissare provvisoriamente essi stessi le modalità per il deposito, l'entità e l'incameramento della cauzione, ed a continuare così ad esercitare il proprio potere normativo, finché la Comunità non decida di avocarlo a sé.

Anche qualora s'interpreti l'articolo 16 del regolamento n. 19 nel senso che la Comunità, nell'adottare il suddetto regolamento, si sia avvalsa pienamente dei suoi poteri per quanto riguarda le licenze, è opportuno constatare che l'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 considera assolutamente legittima una retrocessione di poteri agli Stati membri.

b) La procedura « del comitato di gestione » è conforme al trattato.

Il potere di legiferare per conto della Comunità non può essere certamente attribuito ad organi diversi dal Consiglio e dalla Commissione; la collaborazione di un comitato all'attività normativa della Commissione è tuttavia legittima.

L'articolo 155, quarto trattino, del trattato CEE consente al Consiglio di conferire alla Commissione il compito di attuare le norme da esso emanate, e di valutare in qual misura ed a quali condizioni esso intenda conferirle tali poteri esecutivi; il Consiglio non supera i limiti di questa facoltà di valutazione, quando subordini l'attribuzione di poteri alla Commissione all'obbligo di sentire, prima di adottare le norme di attuazione, il parere di un comitato composto di rappresentanti degli Stati membri.

Il parere negativo del comitato di gestione non priva la Commissione dei suoi poteri, ma l'obbliga unicamente a comunicare al Consiglio il provvedimento adottato ed autorizza il Consiglio a decidere diversamente. Nulla osta a che il Consiglio si riservi tale diritto, né viene affatto menomato, per questo, il controllo della Corte di giustizia.

I poteri attribuiti alla Commissione nell'ambito della procedura « del comitato di gestione » sono poteri d'attuazione; essi possono quindi essere esercitati secondo norme diverse da quelle stabilite dall'articolo 43, n. 2, 3° comma, del trattato per i soli provvedimenti destinati a stabilire i principi della politica agricola comune ed in particolare le direttive per un'organizzazione comune dei mercati. In proposito, sono rispettati i principi relativi all'equilibrio istituzionale fra il Consiglio e la Commissione.

Quanto alla facoltà del Consiglio di

adottare, a maggioranza qualificata, una decisione diversa da quella della Commissione, è opportuno osservare che non si possono confrontare i poteri di emendamento del Consiglio nell'ambito della procedura « del comitato di gestione » e quelli previsti dall'articolo 149, 1° comma, del trattato.

In diritto

1 Con ordinanza 15 maggio 1970, pervenuta in cancelleria il 17 giugno 1970, lo Hessischer Verwaltungsgerichtshof ha deferito a questa Corte, a norma dell'articolo 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1962, pag. 933), ed in particolare sul se l'articolo 7, 2° comma, del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87, relativo all'adozione delle modalità d'applicazione per i titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali e i prodotti derivati, e il § 7 della legge tedesca 26 luglio 1962, relativa all'applicazione del regolamento n. 19, siano compatibili con l'articolo 16, n. 3, di detto regolamento n. 19.

2 Dal fascicolo trasmesso alla Corte si desume che la questione è stata sollevata in sede di appello avverso una sentenza del Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno, con la quale era stata respinta la domanda d'annullamento proposta contro l'incameramento di una cauzione. L'incameramento era stato disposto dalla Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, in quanto l'appellante non aveva effettuato entro il termine un'importazione per la quale era stata rilasciata una licenza a norma del § 7 della legge tedesca 26 luglio 1962, in conformità a quanto disposto dall'articolo 7, 2° comma, del regolamento della Commissione n. 87.

In considerazione, tanto della motivazione della sentenza impugnata quanto delle censure dedotte in appello dall'appellante, circa la legittimità del regime della cauzione istituito dalle sopra menzionate disposizioni nazionali e comunitarie, lo Hessischer Verwaltungsgerrichtshof ha precisato la questione deferita con quattro altre questioni. Le prime tre si riferiscono a vari aspetti dello stesso problema, cioè alla ripartizione dei poteri fra la Comunità e gli Stati membri durante la prima fase d'applicazione del regime d'importazione e d'esportazione previsto dall'articolo 16 del regolamento n. 19, in primo luogo, nel periodo anteriore all'entrata in vigore del regolamento della Commissione n. 87 (adottato per l'attuazione

del numero 3 dello stesso articolo) e, in secondo luogo, dopo l'entrata in vigore dello stesso regolamento.

Posto che si tratta di questioni fra loro connesse, è opportuno esaminarle congiuntamente :

Sulle questioni relative al regime del primo periodo d'applicazione del regolamento n. 19

3 Le questioni nn. 1, 2 e 3 sono formulate come segue :

1. a) Se l'articolo 16, nn. 2 e 3, del regolamento n. 19 del Consiglio CEE debba interpretarsi nel senso che, dall'entrata in vigore di questo regolamento, la concessione di una licenza va subordinata al deposito di una cauzione, e, in caso di mancata importazione durante la validità della licenza, la cauzione va incamerata.

   b) Oppure queste disposizioni (deposito e incameramento della cauzione per le licenze d'importazione) siano legittime solo dal momento dell'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione contemplate dall'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19.

2. a) Se l'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 debba interpretarsi nel senso che, dal momento dell'entrata in vigore di questo regolamento, solo la Commissione CEE era competente a disciplinare il deposito, l'incameramento e l'entità delle cauzioni relative alle licenze d'importazione.

   b) Oppure, fino all'entrata in vigore delle disposizioni di attuazione da adottarsi a norma dell'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19, i singoli Stati membri avessero la facoltà di disciplinare il deposito, l'incameramento e l'entità della cauzione relativa alle licenze d'importazione, cosicché la Repubblica federale di Germania ha potuto legittimamente procedere in merito col § 7 della legge 26 luglio 1962, relativa all'esecuzione del regolamento n. 19.

3. a) Se la Commissione della CEE, nell'emanare le disposizioni d'attuazione di cui all'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19, dovesse disciplinare direttamente ogni particolare circa il deposito, l'incameramento e l'entità delle cauzioni relative alle licenze d'importazione.

   b) Oppure dovesse lasciare agli Stati membri — come ha fatto nell'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 — la facoltà di stabilire tali particolari « fino a completamento dell'armonizzazione secondo il

procedimento contemplato dall'articolo 26 del regolamento n. 19 del Consiglio CEE », imponendo loro il semplice obbligo di comunicarle i provvedimenti adottati.

4 Nell'ambito di un procedimento promosso a norma dell'articolo 177, non spetta a questa Corte pronunziarsi, come le è stato chiesto, sulla compatibilità di una disposizione di legge nazionale col regolamento del Consiglio n. 19. Questa Corte può viceversa fornire al giudice proponente ogni elemento relativo all'interpretazione del diritto comunitario che gli possa servire per decidere circa le compatibilità col diritto comunitario delle disposizioni nazionali, tenendo conto della situazione giuridica determinatasi con la successiva entrata in vigore dei regolamenti del Consiglio n. 19 e della Commissione n. 87.

5 La valutazione della situazione giuridica così determinatasi presuppone che siano stabilite con precisione le date d'entrata in vigore dei vari provvedimenti legislativi di cui trattasi.

A norma del suo articolo 29, il regolamento n. 19 è entrato in vigore il 21 aprile 1962. Il regolamento d'attuazione della Commissione n. 87 — adottato col procedimento contemplato dall'articolo 16, n. 3 del regolamento n. 19 — è entrato in vigore, a norma del suo articolo 10, il 30 luglio 1962.

La legge tedesca d'attuazione del regolamento n. 19 è entrata in vigore, a norma del suo § 23, il 30 luglio 1962. L'entrata in vigore di questa legge coincide quindi con quella del regolamento della Commissione n. 87. Ne consegue che detta legge non va presa in considerazione per quanto riguarda la situazione giuridica anteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 87.

a) Quanto al periodo posteriore all'entrata in vigore del regolamento n. 87

6 L'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 dispone che « le modalità di applicazione del presente articolo ... sono stabilite secondo la procedura dell'articolo 26 ». A sua volta, l'articolo 7, 2° comma, del regolamento n. 87 — adottato per l'attuazione di detto articolo 16 — stabilisce che, fino a nuovo ordine, « i particolari relativi alla costituzione e all'acquisizione del deposito cauzionale, nonché il suo ammontare, sono stabiliti dagli Stati membri e comunicati immediatamente alla Commissione e agli Stati membri ».

L'appellante critica questa disposizione, sostenendo che il trattato non consente alle istituzioni comunitarie di « delegare agli Stati membri l'ado-

zione dei provvedimenti legislativi ch'esse dovrebbero emanare nell'ambito dell'organizzazione comune ».

7 L'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 va interpretato in funzione e del contesto giuridico e dell'epoca in cui è stato emanato. Di per sè, questa disposizione permissiva non determina la natura delle future modalità d'attuazione per quanto riguarda la ripartizione delle attribuzioni fra Comunità e Stati membri. Il regolamento n. 19, che ne costituisce la cornice giuridica, ha quale oggetto l'attuazione « graduale » di un'organizzazione comune dei mercati, come si desume dal preambolo nonché dall'articolo 1 dello stesso regolamento.

Questa interpretazione è pienamente conforme al sistema del trattato, quale emerge dall'articolo 8 (disposizione di carattere generale) e, nel campo specifico dell'agricoltura, dagli articoli 39, n. 2 b), e 40, n. 1.

8 In considerazione del carattere sperimentale del primo regime d'organizzazione dei mercati, concretatosi nel regolamento n. 19, e del breve periodo intercorso fra l'entrata in vigore del regolamento di base e l'entrata in vigore del regolamento d'attuazione n. 87, era legittimo, nell'interesse di una rapida attuazione dell'organizzazione dei mercati, affidare temporaneamente agli Stati membri dei compiti che, in una fase ulteriore, sono stati affidati alle istituzioni comuni.

Perciò, lungi dal rappresentare un'anomalìa allo stadio di cui trattasi, l'intervento degli Stati membri era perfettamente conforme all'obbligo generale enunciato dall'articolo 5 del trattato, secondo il quale, gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutti i provvedimenti atti a garantire l'adempimento degli obblighi imposti da atti delle istituzioni e, in generale, a facilitare alla Commissione l'espletamento dei suoi compiti.

9 Ne consegue che l'articolo 16, n. 3 non può essere inteso nel senso ch'esso vieti agli Stati membri — previamente informati, dall'intervento del comitato di gestione, delle intenzioni della Commissione per quanto riguarda la prima attuazione della disciplina delle importazioni e delle esportazioni contemplate dal regolamento n. 19 — di predisporre i provvedimenti, legislativi o di altro genere, destinati a consentire loro di assumere in pieno — sin dall'entrata in vigore del regolamento n. 87 — i compiti loro assegnati, nell'interesse della Comunità, dall'articolo 7, 2° comma, di questo regolamento.

b) Quanto al periodo intercorso fra l'entrata in vigore del regolamento n. 19 e l'entrata in vigore del regolamento n. 87

10 L'articolo 16, n. 2, del regolamento n. 19, relativo alla validità delle licenze d'importazione per i cereali, come pure al deposito della cauzione, è stato esecutorio sin dall'entrata in vigore del regolamento stesso. D'altro canto, nella misura in cui le modalità d'attuazione indispensabili ai fini della disciplina delle importazioni e delle esportazioni contemplate dallo stesso articolo 16 non erano ancora state determinate dalla Comunità, gli Stati membri avevano il potere e, a norma dell'articolo 5 del trattato, l'obbligo di fare tutto quanto era necessario onde dare pratica attuazione al regolamento nel suo complesso.

11 Di conseguenza, l'articolo 16 del regolamento n. 19 va inteso nel senso che, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni d'attuazione, di cui al n. 3 dello stesso articolo, gli Stati membri potevano adottare, in via transitoria e senza pregiudizio per la condotta futura delle istituzioni comuni, tutti i provvedimenti d'attuazione compatibili coi principi posti dal regolamento.

Sulle questioni relative alla compatibilità del procedimento « del comitato di gestione » col diritto comunitario di efficacia superiore

12 Con la questione n. 4 si chiede alla Corte se il procedimento di cui all'articolo 26 del regolamento del Consiglio n. 19, procedimento secondo il quale è stato adottato il regolamento della Commissione n. 87, sia compatibile col diritto comunitario di efficacia superiore.

13 Tale questione riguarda la legittimità del procedimento detto « del comitato di gestione », istituito dagli articoli 25 e 26 del regolamento n. 19 e previsto pure da numerosi altri regolamenti agricoli. Dal fascicolo e dalle osservazioni presentate a questa Corte si desume che la questione riguarda più particolarmente la compatibilità del detto procedimento con la stuttura comunitaria e con l'equilibrio fra istituzioni, per quanto riguarda sia i rapporti fra loro, sia l'esercizio delle rispettive attribuzioni.

14 È stato sostenuto, in primo luogo, che il potere di istituire la disciplina di cui è causa spettava al Consiglio il quale, a norma dell'articolo 43, n. 2, 3° comma, del trattato, avrebbe dovuto statuire su proposta della Commissione e sentita l'Assemblea e che quindi il procedimento seguito ha violato la procedura e le competenze stabilite da questa disposizione del trattato.

15 Tanto l'ordinamento legislativo del trattato, che si desume fra l'altro dall'articolo 155, ultimo trattino, quanto la prassi costante delle istituzioni comunitarie effettuano, in conformità alle concezioni giuridiche prevalenti in tutti gli Stati membri, una distinzione tra i provvedimenti fondati direttamente sul trattato e le disposizioni derivate, destinate all'attuazione dei primi. Non si può quindi pretendere che tutti i particolari dei regolamenti relativi alla politica agricola comune siano fissati dal Consiglio mediante il procedimento di cui all'articolo 43. Questo articolo si deve ritenere osservato qualora i punti essenziali dell'emananda disciplina siano stati stabiliti in modo conforme al procedimento ivi contemplato.

Le disposizioni d'attuazione dei regolamenti di base possono invece essere adottate secondo un procedimento diverso da quello di cui all'articolo 43, vuoi dallo stesso Consiglio, vuoi dalla Commissione in forza di un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 155.

16 I provvedimenti che costituiscono oggetto del regolamento d'attuazione della Commissione n. 87, non vanno oltre la realizzazione pratica dei principi posti dal regolamento n. 19. Questo quindi poteva legittimamente autorizzare la Commissione ad adottare i provvedimenti d'attuazione di cui trattasi, provvedimenti di cui non può essere posta in dubbio la validità agli effetti dell'articolo 43, n. 2 del trattato.

17 In secondo luogo, l'appellante critica il procedimento del comitato di gestione in quanto esso costituirebbe un'ingerenza nel potere di decisione della Commissione, tale da porre a repentaglio l'indipendenza di questa. Oltracciò, il frapporre, tra il Consiglio e la Commissione, un organismo non previsto dal trattato altererebbe i rapporti interistituzionali e l'esercizio del potere di decisione.

18 L'articolo 155 dispone che la Commissione « esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite ». Questa disposizione, di carattere permissivo, consente al Consiglio di determinare le condizioni alle quali esso può subordinare l'esercizio da parte della Commissione dei poteri a questa attribuiti. Il procedimento detto « del comitato di gestione » fa parte di queste condizioni.

Dagli articoli 25 e 26 del regolamento n. 19 si desume infatti che il comitato di gestione ha il compito di emettere un parere sui progetti di provvedimento della Commissione, la quale può emanare disposizioni esecutive, quale che sia il parere del comitato. In caso di parere contrario, il solo obbligo della Commissione è quello di comunicare al Consiglio i provvedimenti adottati.

Il comitato di gestione serve a garantire una consultazione permanente, destinata ad orientare la Commissione nell'esercizio dei poteri attribuitile dal Consiglio ed a consentire a quest'ultimo di sostituirsi alla Commissione. Il comitato non può quindi adottare una decisione in luogo della Commissione o del Consiglio.

Senza alterare la struttura della Comunità né i rapporti fra le istituzioni, il comitato di gestione consente quindi al Consiglio di attribuire alla Commissione dei poteri di attuazione notevolmente estesi, pur riservandosi, se del caso, di avocare a sé la decisione.

19 Non può quindi essere posta in dubbio la legittimità — rispetto alla struttura istituzionale della Comunità — del procedimento detto « del comitato di gestione », contemplato dagli articoli 25 e 26 del regolamento n. 19.

20 L'appellante ha inoltre criticato il procedimento del comitato di gestione sostenendo che, col riservare al Consiglio un « potere di cassazione » dei provvedimenti adottati dalla Commissione, esso ha privato la Corte di giustizia di talune fra le sue attribuzioni.

21 Questa critica parte da un'errata qualificazione del potere d'avocazione riservato al Consiglio. L'articolo 26 del regolamento n. 19 consente al Consiglio di sostituirsi alla Commissione in caso di parere negativo del comitato di gestione. Le cose sono quindi organizzate in modo che i provvedimenti d'attuazione sono adottati in ogni caso vuoi dalla Commissione, vuoi, eccezionalmente, dal Consiglio.

Questi atti, da chiunque emanino, possono dare luogo, alle stesse condizioni, vuoi ad un procedimento d'annullamento a norma dell'articolo 173, vuoi ad un procedimento pregiudiziale a norma dell'articolo 177 del trattato. Ne consegue che l'esercizio, da parte del Consiglio, del diritto di avocazione non limita affatto la competenza della Corte di giustizia.

Sulle spese

22 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione.

Nei confronti delle parti nella causa di merito, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato nel corso della lite pendente dinanzi

allo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, al quale spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

letti gli atti di causa,
sentita la relazione del giudice relatore,
sentite le osservazioni orali dell'appellante e della Commissione delle Comunità europee,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale,
visto il trattato istitutivo della Comunità economica europea, in ispecie gli articoli 2, 5, 8, 39, 40, 43, 149, 155, 173, 177 e 189,
visto il regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19 e il regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87,
visto il protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, in ispecie l'articolo 20,
visto il regolamento di procedura della Corte di giustizia delle Comunità europee,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni deferitele dallo Hessischer Verwaltungsgerichtshof, con ordinanza 15 maggio 1970, afferma per diritto :

1° L'articolo 16 del regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, va inteso nel senso che

a) il suo numero 2, riguardante la validità delle licenze d'importazione e il deposito della cauzione, è stato esecutorio sin dall'entrata in vigore del regolamento stesso;

b) prima dell'entrata in vigore delle disposizioni d'attuazione di cui al n. 3 dello stesso articolo, gli Stati membri potevano adottare, in via transitoria e senza pregiudizio per la condotta futura delle istituzioni comuni, tutti i provvedimenti d'attuazione compatibili coi principi posti dal regolamento.

2° Dall'esame delle questioni deferite non sono emersi elementi atti ad inficiare la validità dell'articolo 7, n. 2, del regolamento della Commissione n. 87, adottato in forza dell'articolo 16, n. 3 del regolamento n. 19.

3° L'articolo 16, n. 3, del regolamento n. 19 non vieta agli Stati membri di predisporre i provvedimenti, legislativi o di altro genere, destinati a consentire loro di assumere in pieno — sin dall'entrata in vigore del regolamento n. 87 — i compiti loro assegnati, nell'interesse della Comunità, dall'articolo 7, 2° comma, di questo regolamento.

Così deciso e pronunciato 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

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALAIN DUTHEILLET DE LAMOTHE

(vedasi causa 11-70, pag. 1142)