

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JEAN MISCHO

presentate il 23 gennaio 2003¹

1. Il rinvio pregiudiziale che il Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Tribunale amministrativo di Francoforte sul Meno, Germania) ha rivolto alla Corte riguarda i cereali venduti da un organismo d'intervento agricolo, mediante una procedura di gara, per essere esportati in Stati firmatari della convenzione che vincola la Comunità e gli Stati d'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (in prosieguo: i «paesi ACP»). La questione che si pone è stabilire quale è il fatto a partire dal quale decorre il termine di dodici mesi entro cui deve essere fornita la prova dell'immissione in consumo dei prodotti negli Stati di destinazione.

settore dei cereali², prevede che gli organismi d'intervento designati dagli Stati membri acquistino alcuni tipi di cereali, fra cui il frumento tenero, raccolti nella Comunità e loro offerti, purché le offerte rispondano alle condizioni previste, in particolare in termini qualitativi e quantitativi.

3. L'art. 5 autorizza la Commissione, nell'ambito della procedura del comitato di gestione, a stabilire le procedure e le condizioni di vendita dei cereali da parte degli organismi d'intervento degli Stati membri.

I — Contesto normativo: normativa comunitaria

B — Regolamento (CEE) n. 2131/93

A — Regolamento (CEE) n. 1766/92

2. L'art. 4 del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1766, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel

4. Il regolamento (CEE) della Commissione 28 luglio 1993, n. 2131, che fissa le procedure e le condizioni per la vendita dei cereali detenuti dagli organismi d'intervento³, prevede due distinte procedure di

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 181, pag. 21.

3 — GU L 191, pag. 76.

gara per la vendita di cereali sul mercato della Comunità, da una parte, e per la vendita per l'esportazione, dall'altra.

2. La cauzione di cui all'articolo 13, paragrafo 4 è svincolata per i quantitativi per i quali:

— (...)

5. A norma dell'art. 13, n. 4, occorre in entrambi i casi costituire una cauzione. Inoltre, per la vendita per l'esportazione in alcune circostanze si deve costituire una cauzione specifica per garantire che i cereali siano effettivamente esportati e non siano reimmessi sul mercato comunitario.

— il pagamento del prezzo di vendita è stato effettuato entro il termine prescritto e, nel caso di vendita per l'esportazione, qualora il prezzo pagato risulti inferiore al prezzo minimo da rispettare per la rivendita sul mercato della Comunità a norma dell'articolo 5, paragrafi 1, 2 e 3, è stata costituita una cauzione pari alla differenza tra tali due prezzi.

6. Per quanto riguarda lo svincolo o l'incameramento delle due cauzioni, l'art. 17 del regolamento n. 2131/93, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 25 gennaio 1994⁴, n. 120, dispone quanto segue:

3. La cauzione di cui al paragrafo 2, secondo trattino è svincolata per i quantitativi per i quali:

— (...)

«1. Le cauzioni di cui al presente regolamento sono costituite conformemente alle disposizioni del titolo III del regolamento (CEE) n. 2220/85 della Commissione.

— sono state fornite le prove di cui all'articolo 18 del regolamento (CEE) n. 3665/87; tuttavia, la cauzione è svincolata se l'operatore fornisce la prova che un quantitativo di prodotti cerealicoli pari a almeno 1 500 tonnellate

⁴ — GU L 21, pag. 1.

late ha lasciato il territorio doganale della Comunità, a bordo di una nave idonea alla navigazione marittima.

8. L'art. 2 prevede che «fatte salve le disposizioni del presente regolamento, le vendite di frumento tenero panificabile di cui all'articolo 1 vengono effettuate conformemente alle procedure e alle condizioni fissate dal regolamento (CEE) n. 2131/93».

(...)

9. L'art. 8 recita:

5. Salvo forza maggiore, la cauzione di cui al paragrafo 2, secondo trattino è incamerata per i quantitativi per i quali le prove di cui al paragrafo 3, secondo trattino non sono fornite *entro il termine*⁵ di cui all'articolo 47 del regolamento (CEE) n. 3665/87».

«1. La cauzione costituita in applicazione dell'articolo 13, paragrafo 4 del regolamento (CEE) n. 2131/93 deve essere svincolata non appena saranno stati rilasciati agli aggiudicatari i titoli di esportazione.

C — *Regolamento (CE) n. 2372/95*

2. L'obbligo di esportare e importare nei paesi destinatari indicati nell'allegato I è garantito da una cauzione ammontante a 60 ECU per tonnellata, di cui un importo di 20 ECU per tonnellata viene costituito al momento del rilascio del titolo di esportazione e il saldo di 40 ECU per tonnellata viene costituito prima del ritiro dei cereali.

7. Oggetto della causa, in via principale, è il regolamento (CE) della Commissione 10 ottobre 1995, n. 2372, che indice gare permanenti per la vendita di frumento tenero panificabile detenuto dagli organismi d'intervento francese e tedesco e destinato ad essere esportato in alcuni paesi ACP nel corso della campagna 1995/1996⁶.

In deroga all'articolo 15, paragrafo 2 del regolamento (CEE) n. 3002/92 della Commissione:

— l'importo di 20 ECU per tonnellata deve essere svincolato entro un termine di 20 giorni lavorativi dalla data in cui

5 — Il corsivo è mio.

6 — GU L 242, pag. 13.

l'aggiudicatario presenta la prova che il frumento tenero ritirato ha lasciato il territorio doganale delle Comunità,

11. L'art. 18, n. 1, che precisa i documenti che l'esportatore deve presentare per fornire la prova dell'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo, prevede:

- l'importo di 40 ECU per tonnellata deve essere svincolato entro un termine di 15 giorni lavorativi dalla data in cui l'aggiudicatario presenta la prova dell'immissione in consumo nel paese o nei paesi ACP di cui all'articolo 5, paragrafo 3. Questa prova viene presentata conformemente alle disposizioni degli articoli 18 e 47 del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione.

«1. La prova dell'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo è costituita:

- a) dalla presentazione del documento doganale o di una copia e fotocopia; tale copia o fotocopia deve essere certificata conforme dall'organismo che ha vistato il documento originale oppure dai servizi ufficiali del paese terzo interessato o di uno degli Stati membri,

(...».

o

D — *Regolamento (CEE) n. 3665/87*

10. Il regolamento particolare nel caso di specie si riferisce, dal punto di vista della produzione della prova, al regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli⁷.

- b) dalla presentazione del "certificato di sdoganamento" compilato su un modulo conforme al modello riprodotto nell'allegato II; questo modulo deve essere in una o più delle lingue ufficiali della Comunità e in una lingua del paese terzo interessato,

⁷ — GU L 351, pag. 1.

o

c) dalla presentazione di qualsiasi altro documento vistato dalla dogana del paese terzo interessato, che identifichi i prodotti ed attesti che essi sono stati immessi in consumo in tale paese terzo».

2. La pratica relativa al versamento della restituzione o allo svincolo della cauzione deve essere presentata, *salvo forza maggiore, entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione*⁹.

12. Dal n. 2 dello stesso articolo risulta, peraltro, che se nessuno dei documenti di cui al n. 1 può essere presentato in seguito a circostanze indipendenti dalla volontà dell'esportatore o se i documenti stessi sono considerati insufficienti, la prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo può inoltre essere costituita da altri sette tipi di documenti.

(...)

4. Se i documenti richiesti ai sensi dell'articolo 18 non hanno potuto essere presentati entro il termine indicato al paragrafo 2, sebbene l'esportatore si sia fatto parte diligente per procurarseli e inoltrarli entro il termine suddetto, *allo stesso possono essere concessi termini di presentazione supplementari*¹⁰.

13. Quanto alla procedura da seguire e ai termini da rispettare per il versamento della restituzione all'esportazione, l'art. 47 del regolamento n. 3665/87, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 26 luglio 1994, n. 1829⁸, dispone quanto segue:

(...).

«1. La restituzione viene versata, su richiesta specifica dell'esportatore, unicamente dallo Stato membro nel cui territorio è stata accettata la dichiarazione di esportazione.

E — *Regolamento (CEE) n. 2220/85*

14. Il regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220 recante fissazione delle modalità comuni di appli-

(...)

⁹ — Il corsivo è mio.

¹⁰ — Il corsivo è mio.

⁸ — GU L 191, pag. 5.

cauzione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli¹¹ contiene le norme che disciplinano le cauzioni previste dai regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati, in particolare nel settore dei cereali, *salvo disposizione contraria dei regolamenti in causa*¹² (art. 1).

mento (CEE) della Commissione 29 aprile 1987, n. 1181¹³, sono formulati come segue:

« Articolo 21

15. L'art. 3 recita:

La cauzione è svincolata non appena sia stata fornita la prova richiesta a tale effetto che tutte le esigenze principali, secondarie e subordinate sono state soddisfatte.

«Ai sensi del presente regolamento:

Articolo 22

a) per “cauzione” s'intende la garanzia che, in caso di mancato adempimento di un particolare obbligo, una determinata somma sarà versata ad un organismo competente o da questo incamerata.

1. La cauzione è interamente incamerata per il quantitativo per il quale un'esigenza principale non sia stata soddisfatta, a meno che tale inosservanza sia imputabile ad una causa di forza maggiore.

(...).

2. Un'esigenza principale è considerata non soddisfatta se la relativa prova non è fornita entro il termine prescritto, a meno che la mancata presentazione di tale prova entro il termine prestabilito sia imputabile ad una causa di forza maggiore. In tal caso è immediatamente avviata la procedura di cui all'articolo 29 per l'incameramento della cauzione.

16. Gli artt. 21, 22 e 28 del regolamento n. 2220/85, come modificati dal regola-

11 — GU L 205, pag. 5.

12 — Il corsivo è mio.

13 — GU L 113, pag. 31.

3. Se entro i 18 mesi successivi al termine di cui al paragrafo 2, viene presentata la prova che l'esigenza o le esigenze principali sono state soddisfatte, l'85% della somma incamerata viene rimborsata.

occorrenti per ottenere lo svincolo della cauzione, è prescritt[o] [i] seguente:

Se la prova del rispetto dell'esigenza o delle esigenze principali è stata soddisfatta entro i 18 mesi successivi al termine di cui al paragrafo 2 e se l'esigenza secondaria ad essa relativa non è stata soddisfatta, la somma rimborsata è pari a quella che sarebbe stata svincolata in caso di applicazione dell'articolo 23, paragrafo 2, diminuita del 15% della parte relativa alla cauzione.

a) dodici mesi a decorrere dal termine stabilito per soddisfare l'esigenza o le esigenze principali,

oppure

4. Nessun rimborso è dovuto se la prova è presentata oltre i 18 mesi dopo la scadenza del termine previsto al paragrafo 3, a meno che la mancata presentazione della prova entro il termine prestabilito sia imputabile ad una causa di forza maggiore.

b) ove non sia stato fissato un tale termine, dodici mesi a decorrere dalla data alla quale sono state soddisfatte l'esigenza o le esigenze principali.

Articolo 28

1. Qualora non sia previsto alcun limite di tempo per la presentazione delle prove

2. Salvo caso di forza maggiore, il termine stabilito al paragrafo 1 non può superare i tre anni a decorrere dalla data in cui la cauzione è stata costituita per l'obbligo assunto».

II — Causa principale e questione pregiudiziale

A — Fatti

17. La società Glencore Grain Rotterdam B.V. (in prosieguo: la «Glencore») ricorrente nella causa principale, ha partecipato alla gara indetta ai sensi del regolamento n. 2372/95. Le è stato aggiudicato un quantitativo complessivo di 102 359 tonnellate di frumento tenero ed ha dunque costituito la cauzione di 60 ECU per tonnellata, conformemente all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2372/95.

18. Secondo i titoli di esportazione rilasciati, il frumento tenero era destinato ad essere trasportato in uno o più paesi ACP elencati nell'allegato del regolamento n. 2372/95. Il frumento tenero aggiudicato è stato sdoganato ed ha lasciato per nave il territorio della Comunità via mare fra il gennaio e il marzo 1996.

19. La ricorrente nella causa principale osserva che, in realtà, solo le esportazioni verso il Botswana, il Lesotho e lo Swaziland sono pertinenti nella causa principale. Inoltre, essa fa notare che, poiché detti tre paesi si trovano all'interno dell'Africa meridionale e non dispongono di porti, il frumento tenero è stato scaricato a Durban, un porto

della Repubblica sudafricana, dove in un primo tempo è stato depositato in magazzino per poi essere portato, non appena si sono resi disponibili i mezzi di trasporto, nei tre paesi ACP in questione.

20. Conformemente all'art. 8, n. 2, secondo comma, primo trattino, del regolamento n. 2372/95, la cauzione di 20 ECU per tonnellata è stata svincolata dal convenuto nella causa principale dopo la presentazione della prova che la merce ritirata aveva lasciato il territorio doganale della Comunità.

21. Tuttavia, i documenti che attestano l'immissione in consumo delle merci nei paesi di destinazione sono stati presentati al convenuto nella causa principale solo il 24 giugno 1997, ossia più di diciotto mesi dopo l'accettazione della dichiarazione di esportazione.

22. Il convenuto nella causa principale ha dunque dichiarato incamerato il 15% della cauzione costituita al tasso di 40 ECU per tonnellata, invocando come fondamento giuridico gli artt. 22, nn. 2 e 3, e 29 del regolamento n. 2220/85 in combinato disposto con gli artt. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, e 2 del regolamento n. 2372/95, con l'art. 17, n. 5, del regolamento n. 2131/93, nonché con gli artt. 18 e 47, n. 2, del regolamento n. 3665/87.

23. Dopo avere contestato invano questa decisione il 3 aprile 1998 la ricorrente nella causa principale ha proposto dinanzi al Verwaltungsgericht un ricorso contro l'incameramento di una parte della sua cauzione.

24. Dinanzi al giudice del rinvio, la ricorrente nella causa principale ha sostenuto principalmente che il termine di dodici mesi di cui all'art. 47, n. 2 del regolamento n. 3665/87 non si applicava nell'ambito dell'art. 8, n. 2, secondo comma del regolamento n. 2372/95. A suo parere, occorre piuttosto applicare il termine di dodici mesi dell'art. 28, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2220/85. Quest'ultimo articolo — diversamente dall'art. 47, n. 2, del regolamento n. 3665/87 — non fa decorrere il termine dal giorno dell'accettazione della dichiarazione d'esportazione, ma prevede semplicemente che la prova necessaria per ottenere lo svincolo della cauzione deve essere fornita entro dodici mesi dalla data in cui è stata soddisfatta l'esigenza principale.

25. Per contro, il convenuto nella causa principale ritiene che l'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95 costituisca il fondamento giuridico della controversa decisione che dichiara la cauzione incamerata. Secondo queste norme, la cauzione di 40 ECU per tonnellata deve essere svincolata nel termine di quindici giorni lavorativi dalla data in cui l'aggiudicatario presenta la prova dell'immissione in consumo nel paese o nei paesi ACP di cui all'art. 5, n. 3, di tale regolamento. Questa prova è presentata conformemente alle disposizioni degli artt. 18 e 47 del regolamento n. 3665/87.

26. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il Verwaltungsgericht propende per l'opinione della ricorrente nella causa principale, secondo cui il rimando dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95 all'art. 47 del regolamento n. 3665/87 e quindi al termine di cui al n. 2 di tale articolo, costituisce un errore di redazione del legislatore. A suo parere, il regolamento n. 2372/95 non stabilisce nessun termine per l'adempimento dell'obbligo principale, vale a dire l'importazione del frumento tenero panificabile in un paese ACP.

B — *Questione pregiudiziale*

27. Ritenendo che la soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente richiedesse l'interpretazione dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, e dell'art. 47, n. 2, del regolamento n. 3665/87, il Verwaltungsgericht Frankfurt am Main ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento (CE) della Commissione 10 ottobre 1995, n. 2372, debba essere interpretato nel senso che l'art. 47, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, è applicato solo per analogia, vale a dire nel senso che il termine di dodici mesi per fornire la prova dell'importazione nello Stato ACP interessato inizia a decorrere

solo se è stato adempiuto l'obbligo principale imposto da tale regolamento, vale a dire l'obbligo di importazione nello Stato ACP».

giudice del rinvio, la prova dell'importazione del frumento è stata presentata nei termini prescritti, dato che, secondo un'interpretazione corretta dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, il termine di dodici mesi prescritto per fornire la prova dell'importazione nel paese ACP interessato inizia a decorrere solo se è compiuta l'importazione nel paese ACP.

III — In diritto

28. In sostanza, il giudice del rinvio chiede alla Corte di stabilire se le disposizioni combinate dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, e dell'art. 47, n. 2, del regolamento n. 3665/87, possano essere interpretate nel senso che il termine di dodici mesi per fornire la prova dell'importazione nel paese ACP interessato inizia a decorrere solo se è stata soddisfatta l'esigenza principale imposta dalla normativa, vale a dire, secondo il giudice del rinvio, l'obbligo d'importazione in tale Stato.

30. A questo riguardo, la ricorrente nella causa principale osserva in primo luogo che, diversamente dal regolamento n. 3665/87 sulle restituzioni all'esportazione, il regolamento n. 2372/95 prevede solo un termine entro il quale la merce deve essere esportata, ma non prevede espressamente un termine entro il quale la merce deve essere importata nel paese ACP di destinazione. In questa normativa che riguarda solo le esportazioni nei paesi ACP, il legislatore ha rinunciato di proposito a stabilire un termine per effettuare le importazioni nel paese ACP interessato, poiché, molto spesso, il termine di dodici mesi non può essere rispettato. Infatti, la merce, giungendo dall'Europa su nave, deve, per ragioni logistiche, essere in un primo tempo provvisoriamente depositata in magazzino prima di poter essere caricata su camion o su treni. La merce viene quindi trasportata attraverso l'Africa in condizioni spesso molto difficili. Non essendo stato fissato alcun termine per l'importazione nel paese ACP, ciò comporta necessariamente che non potrà neppure essere imposto un termine per la produzione della prova.

A — Formulazione della disposizione in esame e sua interpretazione

1. Gli argomenti della Glencore

29. Secondo la ricorrente nella causa principale, la cui opinione è condivisa dal

31. Secondo la ricorrente nella causa principale, il confronto con l'art. 17 del regio-

lamento n. 2131/93 mostra anche che il legislatore non ha voluto sottoporre la prova dell'importazione al rispetto di un termine di dodici mesi dall'espletamento delle formalità doganali all'esportazione. Questa disposizione prevede che la cauzione è svincolata sia in seguito alla presentazione dei documenti che attestano il pagamento di dazi doganali all'importazione in applicazione dell'art. 18 del regolamento n. 3665/87, sia quando è fornita la prova che i cereali sono usciti dal territorio doganale della Comunità dopo essere stati caricati a bordo di una nave per la navigazione marittima. È espressamente indicato che tali prove devono essere fornite nel termine di cui all'art. 47 di detto regolamento. Indipendentemente dal fatto che il termine previsto all'art. 47, n. 2, sia espressamente menzionato nell'art. 17 sopracitato, una tale normativa è ragionevole, poiché la prova che la merce è uscita dalla Comunità a bordo di una nave per la navigazione marittima può essere fornita semplicemente e senza difficoltà. Nel regolamento n. 2372/95, è stato previsto soltanto un termine per l'esportazione. Se il legislatore avesse voluto stabilire anche un termine per presentare la prova dell'importazione nei paesi ACP, non avrebbe mancato di farlo.

32. Infine, secondo la Glencore, la menzionata interpretazione dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, è giustificata anche dal fatto che trova applicazione il regolamento n. 2220/85. La cauzione da costituire nell'ambito delle esportazioni, conformemente al regolamento n. 2372/95 è una cauzione ai sensi dell'art. 3, lett. a), del regolamento n. 2220/85. L'importazione dei cereali nei paesi ACP destinatari costituisce un'esigenza principale conformemente all'art. 20, n. 2, di tale regolamento. Non si contesta che tale esigenza sia stata adempiuta.

33. È vero che l'art. 22, n. 2 del medesimo regolamento dà l'impressione che l'esigenza principale deve essere considerata non soddisfatta se la prova corrispondente non è presentata nel termine prescritto per la sua produzione. Tuttavia l'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, diversamente dall'art. 17, n. 5, del regolamento n. 2131/93, non stabilisce alcun termine per fornire la prova.

34. Dato che non è stato neppure previsto un termine per l'adempimento dell'esigenza principale, il termine per fornire la prova dell'importazione nello Stato membro di destinazione è, secondo l'art. 28, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2220/85, di dodici mesi a decorrere dall'aver soddisfatto l'esigenza principale, ossia le importazioni negli Stati ACP di destinazione. Per evitare che questo termine si estenda troppo, il n. 2 di tale articolo prevede un termine massimo assoluto di tre anni a decorrere dalla data in cui la cauzione è stata costituita.

35. La ricorrente nella causa principale ne deduce che l'art. 8, n. 2, secondo comma,

secondo trattino, del regolamento n. 2372/95, non prevede alcun limite di tempo per fornire la prova dell'importazione e che il rinvio all'art. 47 del regolamento n. 3665/87 può essere interpretato solo nel senso che per tale disposizione può trovare applicazione un'interpretazione per analogia adattata al regolamento n. 2372/95.

36. Il termine di dodici mesi inizia quindi a decorrere solo quando è soddisfatta l'esigenza principale imposta da tale regolamento, vale a dire l'obbligo d'importazione nel paese ACP.

2. L'opinione della Commissione

37. La Commissione ritiene che le disposizioni in materia di termine previste all'art. 47 del regolamento n. 3665/87 siano applicabili con pieno diritto in forza dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95 così che la prova dell'importazione della merce nel o nei paesi ACP interessati, che è necessaria per lo svincolo della cauzione, deve essere presentata — con riserva di un prolungamento del termine in virtù dell'art. 47, nn. 4 e 5, del regolamento n. 3665/87 o in caso di forza maggiore — nei dodici mesi dall'accettazione della dichiarazione d'esportazione.

38. Secondo la Commissione, la formulazione dell'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento n. 2372/95 è chiara ed univoca: tale disposizione non contiene alcun elemento che suggerisca che il riferimento all'art. 47 del regolamento n. 3665/87 non debba estendersi anche alla disposizione in materia di termine prevista dal suo n. 2. La Commissione osserva che se tale disposizione in materia di termine non fosse presa in considerazione, il riferimento sarebbe privato di qualsiasi effetto.

39. La Commissione ritiene che il ricorso, proposto dalla ricorrente nella causa principale, alle disposizioni in materia di termine previste dall'art. 28 del regolamento n. 2220/85, non sia ricevibile perché questo regolamento, ai sensi del suo art. 1, si applica solo nel caso in cui i regolamenti di settore adottati nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati interessati non contengano alcuna disposizione contraria. La Commissione, su questo punto, si riferisce anche al penultimo 'considerando' del regolamento n. 2220/85. Secondo la Commissione, un tale modo di procedere sarebbe, inoltre, contrario al principio della certezza del diritto, secondo il quale «la legislazione comunitaria dev'essere chiara e la sua applicazione dev'essere prevedibile per tutti gli interessati»¹⁴.

40. Secondo la Commissione, se si fosse trattato di un errore di redazione, sarebbe stato facile rettificare o modificare in

¹⁴ — V., in particolare, sentenza della Corte 16 giugno 1993, causa C-325/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3283, punto 26).

conformità la disposizione. Orbene, non c'è stata alcuna rettifica o modifica in tal senso, sebbene la Commissione abbia modificato, nel novembre 1995, un'altra disposizione del regolamento n. 2372/95.

41. D'altronde, osserva la Commissione, l'art. 17 del regolamento n. 2131/93 rinvia anch'esso, per quanto riguarda il termine da rispettare per lo svincolo della cauzione, all'art. 47 del regolamento n. 3665/87. E, prosegue la Commissione, l'art. 8 del regolamento n. 2372/95 s'inserisce dunque nella linea delle modalità applicabili alle procedure di vendita dei cereali provenienti da scorte d'intervento. A ciò nulla cambia il fatto che la formulazione del riferimento vari leggermente da una disposizione all'altra. Se il legislatore avesse avuto, sulla questione dei termini, l'intenzione di discostarsi dalle modalità generali d'applicazione, l'avrebbe chiaramente fatto sapere.

3. Valutazione

42. Ci si può solo rammaricare, evidentemente, del fatto che la Commissione ricorra alla tecnica del rinvio ad altri regolamenti anche in casi in cui sarebbe molto facile esprimere direttamente la norma che si vuole stabilire.

43. Così il regolamento n. 2372/95 non sarebbe stato indebitamente allungato se la Commissione, all'art. 8, n. 2, avesse dichiarato:

«Tale prova è fornita, salvo forza maggiore, entro dodici mesi dal giorno di accettazione della dichiarazione d'esportazione, secondo una delle modalità di prova previste all'art. 18 del regolamento (CEE) della Commissione n. 3665/87. Tuttavia, se i documenti richiesti ai sensi dell'art. 18 non hanno potuto essere presentati entro tale termine, sebbene l'esportatore si sia fatto parte diligente per procurarseli e inoltrarli entro il termine suddetto, allo stesso possono essere concessi termini di presentazione supplementari»¹⁵.

44. A mio parere, detto ciò, non c'è dubbio, tuttavia, che le disposizioni in questione non sono ambigue. Non è, infatti, possibile interpretare il rinvio all'art. 47 del regolamento n. 3665/87 nel senso che esso concernerebbe tutte le disposizioni dell'art. 47, eccetto quelle del n. 2, che stabilisce un termine di dodici mesi decorrente dalla data in cui è accettata la dichiarazione d'esportazione, e quelle del n. 4, che prevede la possibilità della concessione di termini supplementari.

45. L'art. 47, proprio come le altre disposizioni del regolamento n. 3665/87 nel

¹⁵ — Quest'ultima frase è ripresa dall'art. 47, n. 4, del regolamento n. 3665/87.

quale esso figura, riguarda, infatti, il regime delle restituzioni all'esportazione. Orbene, nell'ambito delle gare di cui trattasi nella presente causa non sono state concesse tali restituzioni. Stando così le cose, la Commissione ha ragione di osservare che il rinvio a tale articolo non avrebbe senso se non riguardasse i due numeri che concernono i termini.

46. Aggiungo che l'avvocato generale Léger, nelle conclusioni, cui si riferisce la Commissione, relative all'interpretazione dei regolamenti sulla gestione e sul controllo di aiuti comunitari, osserva:

«Le disposizioni del diritto comunitario che non presentano alcuna ambiguità sono per se stesse sufficienti. Esse sono oggetto da parte della Corte di un'interpretazione che dipende, almeno allo stesso modo, dal tenore letterale e dagli obiettivi perseguiti dall'atto nel quale s'inseriscono. Perché interpretare un testo chiaro e preciso attribuendogli un senso che chiaramente non può avere?»¹⁶.

47. Nelle stesse conclusioni, l'avvocato generale Léger ritiene che occorra «privilegiare l'interpretazione più rispettosa del principio della certezza del diritto, cioè quella che impone la lettera stessa»¹⁷ della disposizione in questione.

48. La Corte stessa rifiuta d'ammettere un argomento che va contro la lettera di una disposizione di un regolamento che è privo d'ambiguità e il cui tenore letterale è sufficientemente chiaro¹⁸.

49. Quanto agli argomenti ricavati dalla Glencore dal regolamento n. 2220/85 nonché su un preteso errore di redazione, ritengo che le soluzioni che la Commissione ha fornito (menzionate sopra ai paragrafi 38 e 39) siano pienamente convincenti.

50. Concludo dunque che le disposizioni in questione non sono ambigue e che il loro tenore non consente l'interpretazione proposta dal giudice del rinvio. Al contrario, il termine di dodici mesi di cui dispone l'operatore per fornire la prova dell'importazione inizia proprio a decorrere dalla data d'accettazione della dichiarazione d'esportazione.

51. Siccome tale conclusione mi permette già di dare una soluzione definitiva alla questione sollevata dal giudice del rinvio, è solo in subordine che ricorderò gli altri argomenti fatti valere in questa causa.

16 — Conclusioni nella causa Land Baden-Württemberg/Schilling (sentenza 16 maggio 2002, causa C-63/00, Racc. pag. I-4483), paragrafo 24.

17 — *Ibidem*, paragrafo 32.

18 — V., in particolare, sentenza della Corte 16 dicembre 1999, causa C-74/98, DAT-SCHAUB (Racc. pag. I-8759, punti 31 e 44).

B — *La ratio legis del meccanismo e delle modalità previste in materia di termine dal regolamento n. 2372/95 tenuto conto della specificità del regolamento e delle circostanze del caso di specie*

52. Su questo punto ritengo opportuno riprendere le osservazioni del giudice del rinvio che sono più dettagliate di quelle della Glencore, pur avendo una portata identica.

1. L'opinione del giudice del rinvio

53. Tale giudice, proprio come la Glencore, è del parere che il regolamento n. 2372/95 non stabilisca alcun termine per l'adempimento dell'esigenza principale, cioè l'esportazione del frumento tenero nei paesi ACP.

54. Orbene, afferma il Verwaltungsgericht, se si seguisse l'opinione del Bundesanstalt secondo cui i documenti attestanti l'importazione in un paese ACP sono da presentare entro i dodici mesi dall'accettazione della dichiarazione d'esportazione, ciò equivarrebbe a creare indirettamente, attraverso un'esigenza secondaria subordinata, un termine per l'adempimento dell'esigenza principale.

55. Quindi, qualora il rinvio all'art. 47 del regolamento n. 3665/87, operato dall'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2372/95, non costituisse un errore di redazione, quest'ultimo regolamento determinerebbe un peggioramento della situazione dell'esportatore rispetto agli obblighi che gli impone il regolamento n. 2131/93, e questo stato di cose sarebbe contrario allo *spirito* e allo *scopo*¹⁹ del regolamento.

56. Dai 'considerando' emerge infatti, ricorda il giudice nazionale, che la specificità dell'operazione nonché la situazione contabile del frumento tenero in causa richiedono una maggior flessibilità dei meccanismi e degli obblighi di rivendita delle scorte d'intervento. Devono essere fissate speciali modalità per assicurare la regolarità delle operazioni e i controlli relativi; a tale scopo, è opportuno prevedere un sistema di cauzione che assicuri il rispetto degli obiettivi desiderati, evitando nel contempo oneri eccessivi e occorre quindi derogare ad alcune norme, in particolare a quelle del regolamento n. 2131/93.

57. Orbene, diversamente da quanto gli imponeva il regolamento n. 2131/93, l'importatore è tenuto, dalle disposizioni del regolamento n. 2372/95, non solo ad ritirare le merci dopo la vendita e a commercializzarle al di fuori della Comunità, ma anche ad importarle nei paesi ACP.

¹⁹ — Il corsivo è mio.

58. Si esige quindi più dall'esportatore che ha beneficiato di una gara in virtù del regolamento n. 2372/95, che dall'esportatore di cui al regolamento n. 2131/93.

59. Per di più, mentre l'esportatore in virtù di quest'ultimo regolamento dispone di dodici mesi per provare che la merce è stata caricata su una nave (prova relativamente semplice perché può essere rilasciata dalle autorità degli Stati membri della Comunità), l'esportatore in virtù del regolamento n. 2372/95 deve fornire la prova che la merce è stata immessa in consumo in un paese ACP (prova più difficile da presentare) ed egli dispone, a questo scopo dello stesso termine di dodici mesi. Tutto ciò non tiene alcun conto del fatto che il regolamento n. 2372/95 doveva evitare oneri eccessivi per gli operatori, il che rendeva necessario derogare ad alcune norme del regolamento n. 2131/93.

60. Inoltre, ricorda il giudice del rinvio, l'esportatore deve, in applicazione del regolamento n. 2372/95, depositare una cauzione sensibilmente più elevata (ossia 60 ECU per tonnellata) di quella che egli è obbligato a costituire in forza del regolamento n. 2131/93.

61. Tale cauzione, grazie al suo importo, non assicura soltanto la differenza tra il prezzo del mercato mondiale e quello in vigore nella Comunità, ma persegue anche

un altro obiettivo mediante il suo ammontare. L'argomento del convenuto, secondo cui le norme del regolamento n. 2131/93 sono sempre applicate, non può essere accolto, a meno che il regolamento n. 2372/95 non stabilisca diversamente.

62. L'art. 17, n. 5, del regolamento n. 2131/93 non può rappresentare il fondamento giuridico della cauzione prevista dal regolamento n. 2372/95, perché la cauzione di cui a tale norma non è né una garanzia dell'offerta né una cauzione intesa a neutralizzare la differenza tra il prezzo in vigore nella Comunità e il prezzo sul mercato mondiale.

2. L'opinione della Commissione

63. Nelle sue osservazioni, la Commissione intende per prima cosa sottolineare, in via puramente preventiva, che un'interpretazione che si basa sull'obiettivo della norma, lungi dal contraddire gli argomenti esposti a sostegno della sua tesi, giunge piuttosto a confortare tali argomenti.

64. Riferendosi al secondo e al terzo 'considerando' del regolamento n. 2372/95, la Commissione sottolinea che la gara permanentemente così indetta doveva prima di tutto soddisfare i bisogni di frumento tenero panificabile dei paesi ACP. Secondo la

Commissione, l'importazione di frumento in tali paesi costituiva dunque proprio l'esigenza principale imposta ai beneficiari, la cui esecuzione era assicurata dalla costituzione della cauzione di cui all'art. 8, n. 2. Stabilire un termine più ampio del termine comparabile, applicabile nell'ambito del regime generale dell'art. 17, n. 5, del regolamento n. 2131/93, per presentare la prova dell'importazione della merce nei paesi ACP interessati, prova necessaria per svincolare la seconda parte della cauzione, avrebbe nuociuto all'importanza che riveste tale obbligo per il successo dell'intera misura. Tale sarebbe stata tuttavia la conseguenza del ricorso, alle disposizioni in materia di termine dell'art. 28, n. 1, lett. b) del regolamento n. 2220/85, proposto dalla Glencore.

innanzitutto, le conclusioni dell'avvocato generale Léger, già citate sopra²⁰, che recitano:

«Un esame attento della giurisprudenza della Corte dimostra che l'interpretazione cosiddetta "teleologica" non è uno strumento utilizzato in ogni circostanza.

(...)

65. Infine, osserva la Commissione, il fatto che la prescrizione relativa alla cauzione di cui all'art. 8, n. 2, del regolamento n. 2372/95 fosse volta, conformemente al quarto 'considerando' del regolamento, ad evitare oneri eccessivi per l'operatore non contrasta neppure con tale valutazione: tale constatazione infatti si ricollega semplicemente all'importo della cauzione da costituire, e non alle condizioni per il suo svincolo, che sono piuttosto oggetto del quinto 'considerando'.

Il riferimento agli scopi perseguiti dal testo comunitario viene spesso utilizzato per confermare il tenore letterale della disposizione in esame. È destinato a confortare il senso di una disposizione che, benché non sia sempre assolutamente chiara ed univoca, lascia in generale poco spazio al dubbio. Il ricorso al tenore letterale ed il ricorso al fine perseguito dalla normativa comunitaria hanno, dunque, una funzione complementare nel processo ermeneutico.

3. Valutazione

66. Quanto all'interesse e all'importanza di un'interpretazione teleologica, ricordo,

L'interpretazione teleologica svolge, invece, un ruolo di primo piano nel caso in cui il testo in esame sia di difficile interpretazione a partire dal suo mero tenore letterale. Ciò avviene quando la disposizione controversa è ambigua (...)

20 — Citate alla nota 16.

(...) la disposizione in esame nella presente causa è chiara e precisa. Per questo motivo, non richiede, dal mero punto di vista interpretativo, alcuna conferma né alcun chiarimento, che renderebbero necessaria la ricerca dell'obiettivo perseguito dall'atto nel quale si trova inserita»²¹.

67. Data l'assenza d'ambiguità della disposizioni in esame, non mi sembra necessario ricercarne la ratio legis. È quindi solo in subordine che esaminerò tale questione.

68. Certo, ammetto che la Commissione non ha spiegato in che senso il regolamento n. 2372/95 avrebbe proceduto a «rendere più flessibili i meccanismi e gli obblighi di rivendita delle scorte d'intervento» (quarto 'considerando'). La Commissione non ha neppure mostrato quali fossero gli «oneri eccessivi» che il sistema della cauzione messo in opera ha evitato d'imporre agli operatori. L'esempio dell'importo della cauzione non è manifestamente convincente in quanto quest'ultimo è più elevato che per le esportazioni ordinarie.

69. Ciò posto, occorre osservare che l'obiettivo principale del regolamento n. 2372/95 non è rendere più flessibili alcuni meccanismi o evitare alcuni oneri,

ma assicurare che il frumento giunga a destinazione entro un limite di tempo ragionevole, e ciò per due motivi.

70. Da una parte, le forniture in esame avevano lo scopo di procurare ai paesi ACP destinatari gli ingenti quantitativi di frumento di cui avevano bisogno, e si può supporre che essi ne avessero bisogno molto rapidamente anche se non siamo in presenza di un'operazione di aiuto alimentare urgente.

71. Dall'altra, il secondo 'considerando' del regolamento n. 2372/95 dichiara che «è (...) opportuno indire una gara specifica intesa a garantire agli utilizzatori di questi paesi l'accesso al frumento tenero panificabile visto l'attuale contesto dei mercati a condizioni adeguate alla situazione di concorrenza esistente sul mercato mondiale». I prezzi ai quali le partite sono state attribuite si situa in un contesto economico preciso e le consegne dovevano dunque effettuarsi nel periodo in cui tale contesto persisteva.

72. Ritengo che si tratti di motivi validi che hanno potuto, legittimamente, indurre la Commissione a sottomettere «l'obbligo di esportare e *importare* nei paesi destinatari» (art. 8, n. 2, del regolamento n. 2372/95) ad un termine stretto e ad assicurare l'osservanza di tale termine per mezzo del deposito di una cauzione relativamente elevata.

21 — Ibidem, paragrafi 23-28.

73. La Glencore non ci ha presentato i contratti che essa ha concluso con i paesi di destinazione e che, secondo l'art. 4 del regolamento n. 2372/95, dovevano essere comunicati all'organismo nazionale d'intervento prima della data della prima gara. Questi contratti dovevano indicare il termine di consegna. Orbene, anche secondo l'art. 4, tali contratti dovevano «vertere soltanto su *forniture*²² (...) da effettuare durante il periodo compreso tra ottobre 1995 e febbraio 1996».

74. Tali norme non sono imposte alle importazioni «normali» effettuate nell'ambito del regolamento n. 2131/93, che mira unicamente a garantire che i cereali provenienti da scorte di organismi d'intervento siano effettivamente esportati in paesi terzi non altrimenti precisati e non siano reimmessi sul mercato comunitario.

75. Peraltro, occorre sottolineare che il regolamento n. 2131/93 non costituisce il fondamento giuridico del regolamento n. 2372/95. Esso non è menzionato tra le norme richiamate nel preambolo di questo regolamento. I due regolamenti si pongono sullo stesso piano. Essi hanno entrambi come fondamento giuridico l'art. 5 del regolamento n. 1766/92, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali.

76. L'art. 2 del regolamento n. 2372/95, precisa quindi, molto logicamente, che, il

regolamento n. 2131/93 è valido purché il regolamento n. 2372/95 non stabilisca diversamente.

77. Osservo infine ad abundantiam, che dal punto di vista tecnico il sistema in esame nel caso di specie presenta molte similitudini con quello delle restituzioni differenziate, in quanto l'identità del paese destinatario ha un ruolo essenziale in entrambi i casi.

78. Orbene, nella sentenza DAT-SCHAUB²³, la Corte, dopo avere identificato le caratteristiche specifiche del regime in questione («la variabilità delle restituzioni è stata istituita per tenere conto delle caratteristiche specifiche di ciascun mercato d'importazione sul quale la Comunità intende essere presente») ne ha dedotto le considerazioni seguenti:

«In considerazione di tale finalità del regime delle restituzioni differenziate, è essenziale che i prodotti sovvenzionati con la concessione di una restituzione giungano effettivamente sul mercato di destinazione per esservi immessi in commercio (...).

22 — Il corsivo è mio.

23 — Citata alla nota 18 (punti 27-29); v. anche sentenze 11 luglio 1984, causa 89/83, Dimex (Racc. pag. 2815, punto 8), e del 28 marzo 1996, causa C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International e a. (Racc. pag. I-1925, punti 21 e 28), alle quali rinvia la citata sentenza DAT-SCHAUB.

Conformemente alle disposizioni del regolamento n. 3665/87, il pagamento delle restituzioni è quindi subordinato (...) nel caso di restituzioni differenziate, alla condizione che sia stato importato in un paese terzo e che siano state espletate le formalità di immissione in consumo»²⁴.

termini supplementari. Come ha fatto osservare la Commissione in udienza, l'uso del plurale significa che potranno, successivamente, essere concessi più termini supplementari.

79. Giungo dunque alla conclusione che prendere in considerazione la finalità delle disposizioni in esame non porta affatto ad un'interpretazione diversa da quella che deriva dal loro tenore letterale.

82. Per di più la Commissione, nelle sue osservazioni scritte, ha osservato, a giusto titolo, che l'art. 22 del regolamento (CEE) n. 2220/85 prevede un sistema graduale di sanzioni per il caso in cui l'esecuzione degli obblighi principali non avvenga nei termini prescritti. Conformemente al n. 3 primo comma, se la prova è presentata entro diciotto mesi dalla scadenza del termine iniziale, solo il 15% della cauzione è incamerato definitivamente. È soltanto alla scadenza di detto «termine supplementare» che la cauzione è incamerata nella sua integralità ai sensi del n. 4. Con questa graduazione, l'art. 22 tiene conto dei principi sviluppati dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza²⁶, sulla proporzionalità delle sanzioni in caso di mancato rispetto dei termini.

C — Principio di proporzionalità

80. Dinanzi al giudice del rinvio, la ricorrente nella causa principale ha sostenuto che il considerevole importo della cauzione che resta incamerata sarebbe contrario anche al principio di proporzionalità.

83. Se il giudice del rinvio avesse chiesto alla Corte di pronunciarsi sulla questione se il regolamento n. 2372/95 debba essere considerato invalido perché viola il principio di proporzionalità, la Corte, a mio parere, avrebbe quindi dovuto risolvere tale questione in senso negativo.

81. A tal proposito occorre, tuttavia, ricordare che l'art. 47, n. 2 del regolamento n. 3665/87, consente espressamente all'operatore di fornire la prova della forza maggiore²⁵ e che il n. 4 della stessa disposizione gli consente di chiedere dei

24 — La Corte, su questo punto, rinvia alla sentenza 29 settembre 1998, causa C-263/97, First City Trading e a. (Racc. pag. I-5537, punto 27).

25 — La richiedente nella causa principale avrebbe potuto invocare la forza maggiore dinanzi al giudice del rinvio. Quest'ultimo, tuttavia, non ci interroga a tale proposito.

26 — V., da ultimo, sentenza della Corte 6 luglio 2000, causa C-356/97, Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen (Racc. pag. I-5461).

IV — Conclusione

84. In base alle osservazioni che precedono propongo alla Corte di risolvere la questione sollevata dal Verwaltungsgericht di Frankfurt am Main come segue:

«L'art. 8, n. 2, secondo comma, secondo trattino, del regolamento (CE) della Commissione 10 ottobre 1995, n. 2372, che indice gare permanenti per la vendita di frumento tenero panificabile detenuto dagli organismi d'intervento francese e tedesco e destinato ad essere esportato in alcuni paesi ACP nel corso della campagna 1995/1996, deve essere interpretato nel senso che la prova dell'importazione della merce nei paesi ACP interessati, che è necessaria per lo svincolo della cauzione di 40 ECU per tonnellata, deve essere presentata, conformemente all'art. 47, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, entro un termine di dodici mesi dall'accettazione della dichiarazione di esportazione, a meno che l'esportatore non abbia ottenuto un termine supplementare per fornire la prova richiesta o a meno che non si tratti di un caso di forza maggiore, ai sensi dell'art. 47, nn. 4 e 5, dell'ultimo regolamento citato».