dovuto a cause di forza maggiore, quali quelle contemplate all'art. 8, n. 3, del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen Ó Keeffe

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 febbraio 1975.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 4 FEBBRAIO 1975 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La presente causa, sottoposta in via pregiudiziale a questa Corte dal Finanzgericht della Renania-Palatinato, verte su due importazioni di granoturco dalla Francia nella Repubblica federale tedesca, effettuate dall'attrice il 3 ottobre 1963. Come ricorderete, a quella data non era ancora stata istituita l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, ma era in vigore il sistema di transizione instaurato dal regolamento del Consiglio 4. 4. 1962, n. 19. Tale regolamento autorizzava gli Stati membri ad effettuare dei prelievi sulle importazioni provenienti da altri paesi della Comunità. In questa sede si tratta di stabilire l'importo del prelievo che l'attrice era tenuta a versare al convenuto per le suddette importazioni.

L'attrice aveva ottenuto dal competente organismo tedesco — l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, intervenuto nella causa dinanzi al Finanzgericht — talune licenze d'importazione. Su una di tali licenze, rilasciata il 5. 9. 1963, l'aliquota del prelievo era stata prefissata a 0,38 DM la tonnellata; sull'altra, datata 13. 9. 1963, a zero. Le licenze erano valide fino al 31 dicembre 1963. Tuttavia, l'aliquota prefissata si applicava solo alle importazioni effettuate entro la fine di settembre; per quelle effettuate nel periodo ottobre — dicembre sarebbe stato applicato il tasso vigente nel giorno dell'operazione. L'ente tedesco aveva stabilito tale clausola in conformità all'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 2. 4. 1963, nr. 31. Questa norma istituiva il prelievo prefissato per le importazioni di taluni prodotti, fra cui il granoturco, provenienti

1 — Traduzione dall'inglese.

da altri Stati membri. Tuttavia, il n. 4, escludeva la possibilità di fissare in anticipo l'aliquota del prelievo per le importazioni di granoturco effettuate nei mesi di ottobre, novembre e dicembre, e per le importazioni di altri cereali, o prodotti derivati, effettuate in luglio, agosto o settembre. La ragione di tale deroga, chiarita nel preambolo del regolamento, sta nel fatto che i prezzi dei cereali subiscono normalmente un ribasso quando vengono immessi sul mercato i nuovi raccolti annuali. Nel caso del granoturco, ciò accade di regola all'inizio di ottobre; nel caso degli altri cereali, in luglio.

Nella fattispecie, le due partite di granoturco, spedite per ferrovia da Mulhouse il 25 settembre, avrebbero dovuto raggiungere la frontiera tedesca entro la fine del mese; esse vi giunsero, invece, il 3 ottobre. Secondo l'attrice, tale ritardo è imputabile unicamente al traffico ferroviario. L'attrice, pertanto, invoca la forza maggiore e sostiene che le importazioni in causa vanno considerate come effettuate entro la fine di settembre. Le autorità doganali tedesche, invece, ribadiscono che essa è tenuta a versare il prelievo al tasso vigente il 3 ottobre, pari a 77,10 DM la tonnellata.

Entrambe le parti convengono che nessuna norma comunitaria in materia di forza maggiore prevede espressamente il caso di specie. L'esame di alcune di tali norme faciliterà la comprensione degli argomenti esposti dalle parti e del significato della questione posta dal Finanzgericht.

Prima, però, va ricordato che il Finanzgericht ha preferito astenersi dal chiedere alla Corte se un ritardo ferroviario costituisca o meno un caso di forza maggiore, preferendo riservarsi la decisione in proposito. Non vi è dunque motivo per abbordare il problema.

L'art. 16 del regolamento n. 19 istituì, nel settore dei cereali e prodotti derivati, il ben noto sistema delle licenze di importazione e di esportazione, allo scopo di fornire alle autorità comunitarie precisi dati statistici e metterle in grado di prevedere l'andamento futuro degli scambi commerciali. Tale norma prevedeva, fra l'altro, che:

— era necessaria una licenza per tutte le importazioni di cereali provenienti sia da un altro Stato della Comunità, sia da un paese terzo,

— la validità della licenza per l'importazione di cereali (non, quindi, di prodotti derivati) era limitata a tre mesi dalla data del rilascio.

La licenza veniva rilasciata previa costituzione di un deposito cauzionale a garanzia dell'effettuazione dell'operazione entro il termine previsto. L'inosservanza del termine comportava l'incameramento della cauzione.

L'art. 17, n. 1, dello stesso regolamento stabiliva, come regola generale, che «l' ammontare del prelievo intracomunitario o di quello nei confronti dei paesi terzi che deve essere riscosso è quello applicabile nel giorno dell'importazione». Tuttavia, in deroga a tale principio, il n. 2 prevedeva — unicamente per quanto riguarda le importazioni di cereali da paesi terzi — che l'importo del prelievo potesse essere fissato in anticipo, su richiesta dell'importatore. In tal caso, l'aliquota applicata era quella vigente nel giorno della presentazione della domanda di licenza, modificata in funzione del prezzo di entrata in vigore alla data prevista per l'importazione. Inoltre al prelievo era aggiunto un supplemento fissato in base ad una tabella stabilita dalla Commissione. Tale deroga mirava chiaramente a concedere all'importatore la possibilità di cautelarsi contro le oscillazioni dei tassi di prelievo conseguenti alle variazioni dei prezzi sul mercato mondiale. D'altro canto, non c'era alcuna necessità di cautelarsi contro eventuali variazioni dei prezzi di entrata (l'altro elemento base per il calcolo del prelievo), in quanto tali prezzi erano fissati all'inizio di ogni anno. Come si può costatare, a norma dell' art. 17, n. 2, non si poteva chiedere la prefissazione del prelievo nel caso di importazioni da paesi terzi di prodotti diversi dai cereali, o di importazioni di qualsiasi prodotto disciplinato dal rego-

lamento n. 19, provenienti da Stati membri.

Il 30. 6. 1962, il Consiglio emanava il regolamento n. 54. Come le parti riconoscono concordemente — e come peraltro si desume chiaramente dal testo — tale regolamento mirava solo alla minuziosa attuazione dell'art. 17, n. 2, del regolamento n. 19. Esso fissava essenzialmente i criteri per il calcolo dei supplementi di cui a tale articolo, prescrivendo che tali supplementi venissero stabiliti in funzione della differenza fra i prezzi mondiali (Cif — porti Mare del Nord) di acquisto immediato e quelli di acquisto a termine. Per l'ipotesi in cui un'importazione per la quale il prelievo fosse stato prefissato a norma dell'art. 17, n. 2, non potesse essere effettuata durante il mese indicato nella domanda, e salvo deroghe da determinarsi con successivi regolamenti, l'art. 7 del regolamento n. 54 stabiliva che:

a) il prelievo avrebbe dovuto essere modificato in funzione del prezzo d'entrata in vigore il giorno dell'importazione, e che

b) il supplemento da applicare sarebbe stato quello più elevato previsto dalla tabellla in vigore alla data della presentazione della domanda di licenza.

La Commissione sostiene — insistendo particolarmente su questo punto — che tale disposizione poteva applicarsi solo se l'importazione fosse effettuata in un periodo diverso da quello indicato nella domanda, ma comunque prima della scadenza della licenza d'importazione.

Al regolamento n. 54 faceva seguito il regolamento della Commissione 25. 7. 1962, n. 87. Di tale normativa, ci interessano in particolare due articoli: l'art. 8 e l'art. 9.

Il primo, pur non parlando esplicitamente di «forza maggiore» — espressione adottata dal diritto comunitario solo più tardi — si richiamava tuttavia a tale nozione a proposito dell'incameramento della cauzione depositata a fronte del rilascio della licenza d'importazione o d'esportazione. Secondo tale articolo, per stabilire se un deposito cauzionale dovesse venir incamerato bisognava tener conto di talune cicostanze che avrebbero potuto giustificare un'eccezione. Esso elencava alcuni esempi di circostanze del genere, vale a dire di eventi (quali guerra, scioperi, ecc.) che avrebbero potuto impedire all'operatore economico, indipendentemente dalla sua volontà, di effettuare l'importazione o l'esportazione entro il periodo di validità della licenza. Come ho già detto, tale norma riguardava sia le importazioni che le esportazioni, e si applicava tanto agli scambi intracomunitari, quanto al commercio con i paesi terzi.

L'art. 9, dal canto suo, si applicava solo alle importazioni dei cereali provenienti da paesi terzi, per le quali il prelievo fosse stato fissato in anticipo a norma dell' art. 17, n. 2, del regolamento n. 19. Esso stabiliva che le disposizioni dell'art. 7 del regolamento n. 54 non andavano applicate se l'importazione non fosse stata effettuata nel mese indicato nella domanda per motivi che potessero giustificare un' eccezione a norma dell'art. 8.

In altre parole, il prelievo non sarebbe stato modificato in funzione del prezzo d'entrata vigente il giorno dell'importazione, ed anche il supplemento sarebbe rimasto immutato; l'importatore avrebbe pagato il prelievo prefissato come se avesse effettuato l'importazione nel periodo indicato. Anche a questo proposito, la Commissione ribadisce che tale norma poteva trovare applicazione solo se l'importazione fosse avvenuta in un mese diverso da quello indicato nella domanda, ma comunque entro il periodo di validità della licenza.

Il regolamento del Consiglio 23 ottobre 1962, n. 130, estendeva la possibilità di prefissare il prelievo sia alle importazioni da paesi terzi di determinati prodotti derivati dai cereali (ad esempio farina di frumento), sia alle importazioni da Stati membri di grano tenero, semola, orzo, e prodotti derivati. A tal fine, quel regolamento istituiva un sistema simile, ma non identico a quello instaurato dall'art. 17, n. 2. In particolare, l'importatore non era tenuto a specificare nella domanda di

prefissazione il mese in cui prevedeva di effettuare l'importazione. L'aliquota del prelievo doveva essere in ogni caso quella vigente il giorno della presentazione della domanda, modificata in funzione del prezzo di entrata in vigore alla data dell'importazione, ove tale prezzo fosse diverso da quello vigente il giorno della presentazione della domanda. Inoltre non era previsto alcun supplemento. Come ha chiarito la Commissione, questa diversa disciplina era giustificata dall' insuccesso del sistema istituito dall'art. 17, n. 2, che da quel momento cadde completamente in disuso.

Il 2 aprile 1963 il Consiglio emanava il regolamento n. 31 che, pur surrogando di fatto il regolamento n. 130/62, non ne modificava sostanzialmente la disciplina. In effetti — per quanto qui vi riguarda — esso si limitava ad estendere il sistema dei prelievi prefissati alle importazioni da uno Stato membro in un altro di prodotti (quale il granoturco) prima non contemplati, eccettuandone, tuttavia, le importazioni effettuate nel primo trimestre successivo al raccolto annuale. Al pari del regolamento n. 130, il regolamento n. 31/63 non apportava alcuna modifica al sistema instaurato dall'art. 17, n. 2, e dai relativi regolamenti di attuazione — in particolare dal regolamento n. 54/62 e dall'art. 9 del regolamento n. 87/62 — in materia di importazioni di cereali (granoturco incluso) provenienti da paesi terzi. In particolare, nessuna deroga era stabilita per le importazioni da paesi terzi effettuate nel primo trimestre successivo al raccolto annuale, evidentemente per il fatto che tali importazioni potevano provenire da qualsiasi zona del globo, comprese quelle australi.

Questa era, a grandi linee, la disciplina comunitaria vigente all'epoca dei fatti in causa.

Come si desume dal provvedimento di rinvio, nel corso del processo di merito l'attrice ha sostenuto che con l'entrata in vigore del regolamento n. 130, la sfera di applicazione degli artt. 7, lettera a), del regolamento n. 54, e 9 del regolamento n. 87 deve ritenersi automaticamente estesa alle importazioni provenienti da Stati membri: in caso contrario, infatti, tali importazioni risulterebbero svantaggiate rispetto a quelle provenienti da paesi terzi.

Questa tesi traspare dal tenore della questione del Finanzgericht, la quale tende a stabilire se gli artt. 7, lettera a) del regolamento n. 54 e 9 del regolamento n. 87 vadano interpretati nel senso che l'aliquota del prelievo fissata in anticipo — in forza dell'art. 2 del regolamento n. 31/63 — per l'importazione di granoturco da uno Stato membro andasse applicata anche qualora l'importazione non fosse stata effettuata nel mese indicato nella domanda per un motivo che, a norma dell'art. 8 del regolamento n. 87, potesse giustificare una deroga.

A mio avviso, la soluzione di tale questione è che gli artt. 7 del regolamento n. 54 e 9 del regolamento n. 87 non potevano applicarsi alle importazioni provenienti da Stati membri per le quali l'aliquota del prelievo fosse stata fissata in anticipo, a norma dell'art. 2 del regolamento n. 31/63. Come ho già detto, l'art. 7 disponeva che, ove un'importazione per la quale il prelievo fosse stato prefissato in forza dell'art. 17, n. 2, del regolamento n. 19, non fosse effettuata nel mese indicato nella domanda: a) il prelievo avrebbe dovuto essere modificato in funzione del prezzo d'entrata in vigore il giorno dell'importazione; b) il supplemento avrebbe dovuto essere adeguatamente rettificato. L'art. 9, poi, escludeva l'applicazione dell'art. 7 quando il ritardo dell' importazione fosse imputabile a cause di forza maggiore. Tali norme non potevano trovare applicazione alcuna in una fattispecie disciplinata dal regolamento n. 31/63, giacché in una situazione siffatta:

— l'importatore non era tenuto a specificare il mese dell'importazione; era sufficiente che essa avvenisse prima della scadenza della validità della licenza;

— la fissazione anticipata del prelievo implicava automaticamente la sua

modifica in funzione del prezzo di entrata;

— non era previsto alcun supplemento.

Con ciò il problema non è esaurito: resta infatti da accertare se possa stabilirsi una deroga a favore di un operatore commerciale il quale, prevedendo di effettuare un'importazione da uno Stato membro prima dell'inizio del raccolto annuale, abbia chiesto, a norma dell'art. 2 del regolamento n. 31/63, la fissazione anticipata del relativo prelievo, e che, a causa di un evento configurabile come un caso di forza maggiore, sia stato costretto ad effettuare l'importazione in causa successivamente all'inizio del raccolto.

L'attrice e la Commissione concordano nel sostenere che in casi simili una deroga sarebbe giustificata non solo da esigenze di equità, ma anche dal principio della proporzionalità che, come la Corte ha più volte affermato, costituisce uno dei cardini del diritto comunitario. Né il convenuto, né l'Einfuhr- und Vorratsstelle hanno formulato obiezioni contro questa tesi: essi, invero, non hanno presentato alla Corte osservazioni scritte o orali.

A mio avviso, l'attrice e la Commissione sono nel giusto: il principio della proporzionalità, infatti, vieta che i provvedimenti adottati dal legislatore comunitario comportino per gli operatori economici degli oneri eccessivi rispetto al fine perseguito — vedansi in proposito le sentenze nelle cause 11-70, 25-70, 26-70 e 30-70 *(Internationale Handelsgesellschaft mbH c. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel,* ecc. — Raccolta 1970, pag. 1125 e segg.) nonché nelle cause 5-73 e 9-73 *(Balkan Import-Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin-Packhof* e *Carl Schlüter c. Hauptzollamt Lörrach,* Raccolta 1973, pag. 1091 e segg.). In particolare, come si desume dal primo gruppo di sentenze il principio mira a sottrarre gli operatori economici dalle conseguenze di eventi configurabili come casi di forza maggiore.

È vero che in dottrina si ritiene comunemente che l'applicazione del principio di proporzionalità comporti l'annullamento delle norme giuridiche o degli atti che siano con esso incompatibili. Personalmente, ritengo che questa sia una tesi eccessivamente restrittiva. In tutti gli ordinamenti giuridici degli Stati membri esistono principi generali cui può farsi ricorso non già per annullare una norma giuridica, bensì semplicemente per colmare una lacuna legislativa.

Sarebbe ovviamente troppo azzardato sostenere che l'art. 2, n. 4, del regolamento n. 31/63 va dichiarato nullo in quanto non prevedeva esplicitamente un caso di forza maggiore come quello di cui alla fattispecie, senza contare, naturalmente, che la questione deferita dal Finanzgericht non investe minimamente la legittimità delle norme comunitarie in causa. Al contrario, è lecito ritenere, in base al principio di proporzionalità, che il suddetto articolo contemplasse implicitamente una siffatta ipotesi; diversamente si dovrebbe concludere che il legislatore volesse in ogni caso imporre un onere all'operatore economico, anche nei casi in cui tale rigore era perfettamente inutile.

Pertanto, mi pare implicito che si debba applicare il prelievo prefissato anche nell'ipotesi in cui l'importatore che opera a prelievo prefissato a norma dell'art. 2, non riesca, per cause indipendenti dalla sua volontà, ad effettuare l'importazione prima del mese di ottobre (nel caso del granoturco) o di luglio (nel caso degli altri cereali).

D'altra parte non condivido la tesi della Commissione secondo cui, nei casi come quello di specie, gli artt. 3 e 4 del regolamento CEE 1 ottobre 1963 n. 111, entrato in vigore il 1° novembre 1963, andrebbero applicati «per anticipationem». Difatti, in primo luogo ciò significherebbe attribuire a tali norme efficacia retroattiva; inoltre, i suddetti articoli, anche se fossero stati in vigore all'epoca dei fatti in causa, non sarebbero stati pertinenti: l'art. 3 si sostituisce all'art. 8 del regolamento n. 87, e l'art. 4 si limita a modificare l'art. 9 dello stesso regolamento.

In conclusione, ritengo che la questione sottoposta a questa Corte dal Finanzgericht della Renania-Palatinato debba risolversi come segue:

«Gli artt. 7, lettera a), del regolamento del Consiglio n. 54, e 9 del regolamento della Commissione n. 87 non potevano applicarsi alle importazioni provenienti da Stati membri, per le quali l'aliquota del prelievo fosse stata fissata in anticipo, a norma dell'art. 2 del regolamento (CEE) della Commissione n. 31/63. Tuttavia si deve ritenere che, nell'ipotesi in cui un importatore di granoturco, operante a prelievo prefissato, non avesse potuto effettuare tale importazione prima del mese di ottobre, per causa di forza maggiore, la legge ammette implicitamente che l'interessato possa continuare a fruire delle condizioni prestabilite.