1. **Il termine stabilito dall'art. 3 del regolamento della Commissione n. 602/68/CEE al fine della presentazione delle domande relative all' indennità di cui all'art. 9 del regolamento del Consiglio n. 120/67/ CEE è un termine perentorio.**

2. **Né la prova che la domanda è sostanzialmente giustificata, né la circostanza che non vi è colpa nel ritardo possono legittimare l'accoglimento di domande d'indennità inoltrate dopo la scadenza del suddetto termine.**

Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Mertens de Wilmars

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 30 novembre 1972.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

P. Pescatore

(presidente di Sezione)

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DELL'8 NOVEMBRE 1972 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

I — Introduzione

1. Il sistema dell'indennità di conguaglio per i cereali immagazzinati a fine stagione

L'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, disciplinata dal regolamento n. 120/67 del Consiglio, prevede tra l'altro un sistema d'interventi allo scopo di stabilizzare il mercato e di garantire un equo tenore di vita alla popolazione agricola mediante provvedimenti a sostegno dei prezzi.

Tra le altre disposizioni, l'art. 9 di questo regolamento stabilisce che si può concedere un'indennità di conguaglio per determinati cereali ancora immagazzinati alla fine di ogni «campagna di commercializzazione».

Nella campagna 1967-1968, i presupposti per l'indennità sono stati stabiliti dal

1 — Traduzione dal francese.

regolamento n. 541/68 del Consiglio e dal regolamento n. 602/68 della Commissione, adottato il 16 maggio 1968.

L'indennità di conguaglio, la cui entità varia a seconda del tipo di cereali immagazzinati, è corrisposta sia ai commercianti che ai trasformatori, come i mugnai.

Tale indennità è l'indispensabile complemento del regime d'intervento in campo cerealicolo. Infatti la garanzia del prezzo, elemento dell'organizzazione comune di mercato, deve anche coprire le spese di magazzinaggio dei cereali durante la stagione ed inoltre del conseguente aumento delle spese di produzione. I prezzi indicativi, d'intervento e di entrata, subiscono una maggiorazione mensile sino a maggio, mese in cui raggiungono il livello massimo.

Per contro, durante gli ultimi due mesi della stagione, giugno e luglio, gli aumenti non hanno più senso, giacché a quest'epoca è immesso sul mercato il prodotto del nuovo raccolto che non risente delle spese di magazzinaggio. La differenza tra i prezzi d'intervento del nuovo prodotto rispetto al prezzo dei prodotti del raccolto precedente potrebbe invogliare i detentori di cereali immagazzinati a cederli agli organi d'intervento, pur se le partite non sono ancora del tutto tagliate fuori dal mercato.

L'indennità di conguaglio corrisposta per i cereali ancora immagazzinati alla data del 31 luglio ha la funzione di incentivare le vendite. Come è esposto nella motivazione del regolamento n. 541/68 «l'indennità ... deve permettere di evitare un afflusso massiccio di cereali all'intervento nel momento in cui vengono meno le maggiorazioni mensili del prezzo d'intervento».

L'indennità, concessa solo per i cereali destinati all'alimentazione umana, raccolti nella Comunità nell'anno precedente, non deve superare la differenza tra il prezzo indicativo praticato durante l'ultimo mese della «campagna di commercializzazione» ed il prezzo fissato per il primo mese della stagione successiva.

Per il grano tenero e la segala atta alla panificazione, l'indennità di conguaglio fissata nel 1968 ha raggiunto il massimo della quota prevista, vale a dire rispettivamente 9,50 e 3,90 unità di conto per tonnellata.

Ecco in breve la procedura: per ottenere l'indennità, il proprietario di cereali immagazzinati, in virtù dell'art. 3 del regolamento n. 602/68 deve:

— «aver dichiarato con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire alla suddetta autorità competente non oltre il 7 giugno 1968, la propria intenzione di chiedere eventualmente la concessione dell'indennità di compensazione; avere altresì dichiarato, per ciascuno dei cereali di cui all'art. 1, i quantitativi di sua appartenenza alla data del 31 maggio 1968, con l'indicazione del magazzino in cui le scorte possono essere controllate.»

— Ogni interessato deve inoltre «avere inoltrato all'autorità competente di cui sopra, con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire non oltre il 5 agosto 1968, una domanda d'indennità, con l'indicazione delle scorte di cereali suddetti di sua appartenenza alla data del 31 luglio 1968. La domanda deve contenere almeno i dati e le dichiarazioni di cui all'allegato.»

L'allegato precisa quali sono i «dati minimi» che devono essere resi noti nella domanda, vale a dire:

1. denominazione del cereale,
2. quantitativo,
3. luogo di magazzinaggio,
4. dichiarazione attestante che:
   a) il cereale non proviene dal raccolto 1968,
   b) il cereale è stato raccolto nella Comunità,
   c) il richiedente è proprietario del cereale,
   d) il cereale è sano, leale e mercantile ai sensi della disciplina comunitaria in vigore.

Infine, l'art. 5 del regolamento n. 602/68 incarica l'autorità competente di ogni Stato membro di esercitare «i necessari controlli delle scorte e dei relativi movimenti sul territorio nazionale... (ed adottare) tutte le misure complementari che risultino necessarie per tener conto delle condizioni particolari esistenti nel territorio nazionale fissando in particolare i periodi durante i quali le scorte ed i relativi movimenti sono soggetti a controllo».

In Germania, il ministero dell'agricoltura e delle foreste publicava nel Bundesanzeiger del 22 maggio e del 19 luglio 1968 due comunicati sull'applicazione della disciplina comunitaria; i comunicati annunziavano l'entrata in vigore di un regolamento che è stato pubblicato solo il 6 agosto successivo. Il secondo comunicato e il regolamento precisavano che le informazioni annesse alle richieste potevano in alcuni casi venire presentate sui moduli ad hoc entro il 12 agosto 1968.

L'applicazione di queste norme ha fatto sorgere la controversia tra la Wasa GmbH, che gestisce un mulino a Celle e l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel di Francoforte.

2. Gli antefatti

Il 31 maggio 1968 nei magazzini della Wasa erano giacenti grano tenero e segala da panetteria. Il 6 giugno essa dichiarava per iscritto la propria intenzione di richiedere eventualmente l'indennità di conguaglio. Solo dopo la pubblicazione del regolamento tedesco del 3 agosto 1968, cioè il 7 agosto, essa presentava all'amministrazione competente le domande d'indennità, pervenute a destinazione il 9 agosto successivo.

L'ente tedesco, ritenendo che la Wasa non avesse rispettato il termine prescritto dall'art. 3, 2° trattino, del regolamento n. 602/68 della Commissione, respingeva la domanda d'indennità.

Il rifiuto veniva impugnato in primo grado dinanzi al Tribunale amministrativo di Francoforte, il quale, pur riconoscendo la perentorietà del termine stabilito dal diritto comunitario, decretava la rimessione in termini a favore della Wasa in virtù dei principi fondamentali del diritto tedesco che, secondo il giudice, in questo caso rappresentava la norma predominante.

In sede di appello, il Verwaltungsgerichtshof dell'Assia annullava la sentenza di primo grado e stabiliva che, non avendo presentato la domanda entro il 5 agosto 1968, la Wasa doveva essere dichiarata decaduta dal proprio diritto, giacché il regolamento comunitario così disponeva e non erano reperibili norme contrarie di rango superiore.

3. Le questioni deferite alla Corte

In ultima istanza, la Wasa adiva il Bundesverwaltungsgericht, il quale riteneva necessario chiedere alla Corte l'interpretazione delle disposizioni dell'ultimo trattino dell'art. 3 del regolamento n. 602/68. Sospeso il procedimento, il Tribunale federale deferiva alla Corte le seguenti questioni:

«Se il termine del 5 agosto 1968 entro il quale — a norma dell'art. 3, 2° alinea, del regolamento CEE della Commissione 16 maggio 1968 n. 602 — andava presentata la domanda d'indennità, sia un termine perentorio.

Se la domanda spedita tre giorni dopo la scadenza del termine (e giunta a destinazione il giorno seguente) potesse ancora essere presa in considerazione, posto che le particolarità del caso concreto facevano escludere che l'indennità fosse chiesta abusivamente e che inoltre l'accoglimento della domanda stessa non avrebbe complicato il lavoro amministrativo.

Se ai fini dell'accoglimento della domanda presentata con ritardo abbia rilievo la colpa nel ritardo.»

II — Analisi

Nelle osservazioni scritte e nelle osservazioni orali presentate in udienza, la Wasa afferma anzitutto che il termine contemplato dal 2° trattino dell'art. 3 del regolamento n. 602/68 ha semplicemente funzione amministrativa-organizzativa e non ha affatto indole perentoria. L'argo-

mento si fonda anzitutto sulla constatazione che la norma non sancisce espressamente la perdita del diritto all'indennità in caso di inosservanza del termine. La Wasa ritiene che tale diritto sia subordinato alla sussistenza di condizioni più sostanziali: giacenza di cereali immagazzinati il 31 luglio 1968, dimostrazione che il cereale «sano, leale e mercantile» è stato raccolto nella Comunità nel 1967 ed è di proprietà del richiedente.

Per contro, il termine costituisce una condizione puramente formale che non può scalfire il diritto ad indennità.

Inoltre il termine concesso era troppo breve per consentire un efficace controllo sulle partite giacenti in magazzino il 31 luglio 1968, specie poi dal momento che il periodo 31 luglio — 5 agosto comprendeva un sabato ed una domenica; sarebbe carpire la buona fede degli interessati considerare il termine perentorio. I dirigenti del mulino in questa occasione si sarebbero strettamente conformati agli avvisi ed alle istruzioni emananti dalle rispettive amministrazioni nazionali; gli avvisi preannunciavano un regolamento, pubblicato solo il 6 agosto, e i moduli prescritti per le domande sono giunti all'impresa solo il 7 agosto. Il personale dell'impresa non può quindi essere dichiarato responsabile, giacché la domanda, debitamente compilata, è stata spedita in giornata.

In subordine, la Wasa afferma che l'inosservanza di un termine perentorio potrebbe avere conseguenze se sussistono i presupposti sostanziali prescritti per l'esercizio del diritto, d'altronde un ritardo, praticamente trascurabile, nella presentazione della domanda non pregiudica lo scopo per il quale è stato stabilito il termine.

È indubbio che quest'ultimo argomento ha indotto il Tribunale amministrativo federale a chiedervi se, ammesso che il termine sia perentorio, non sia opportuno ammettere in alcuni casi piccole deroghe, specie dal momento che la stessa amministrazione ha ammesso che le domande presentate per telex o telegramma potevano venir integrate con l'invio dei moduli prescritti entro il 12 agosto 1968.

Il mio esame si snoderà quindi secondo l'ordine delle questioni deferite ed affronterò per prima l'interpretazione dell'art. 3, 2° trattino del regolamento n. 602/68.

1. *Perché il regolamento n. 602/68 contempla un duplice procedimento per la dichiarazione e per la domanda d'indennità*

Tutto il sistema prevede espressamente due fasi, due dichiarazioni o domande e due termini, indipendentemente dalle condizioni sostanziali richieste per acquisire il diritto all'indennità.

La prima fase è costituita dall'inizio del mese di giugno e si riferisce alle scorte di cereali giacenti al 31 maggio. Questa data costituisce una pietra miliare nella campagna « di commercializzazione » che terminerà il 31 luglio successivo.

Infatti, durante gli ultimi due mesi della campagna, è noto che giungono sul mercato i prodotti del nuovo raccolto, provenienti per lo più dall'Italia, se in questo paese è stato possibile effettuare una mietitura precoce. I prezzi d'intervento dei cereali dell'annata precedente, il 1967, sono aumentati mensilmente fino al 31 maggio 1968 a causa dell'incidenza delle spese di magazzinaggio; questi aumenti cessano automaticamente nei mesi di giugno e luglio, però i prezzi dei cerali del raccolto precedente hanno raggiunto ormai un livello più alto dei prezzi dei prodotti nuovi. È dunque essenziale disporre con la massima rapidità di una panoramica delle scorte giacenti il 31 maggio e del loro movimento.

Se non si prende questa precauzione, la differenza dei prezzi d'intervento e l'allettamento dell'indennità di conguaglio, potrebbero indurre alcuni operatori a mescolare i cereali vecchi a quelli del nuovo raccolto.

Per questo motivo i commercianti e i mugnai devono effettuare la dichiarazione contemplata dall'art. 3, dichiarazione che ha lo scopo di fornire una panoramica delle giacenze al 31 maggio, nonché

di informare le autorità nazionali competenti dell'intenzione dei detentori delle scorte di fruire eventualmente dell'indennità compensatrice per le partite ancora giacenti il 31 luglio successivo.
La seconda fase è quindi successiva al 31 luglio: i nuovi rilevamenti devono effettuarsi ancora una volta con la massima rapidità per fare il punto della situazione e tirare le somme dei due mesi di attività. Essendosi chiusa la stagione, i detentori di eventuali scorte chiedono ora definitivamente il versamento dell'indennità per i vecchi cereali ancora giacenti nei loro depositi.
È quindi evidente che i termini per la presentazione della domanda devono essere brevissimi ed ogni ritardo rispetto alla data limite potrebbe rivelarsi molto pernicioso per la Commissione.
Per questo motivo la norma in questione è redatta in modo che l'osservanza del termine costituisca una conditio sine qua non per riscuotere l'indennità.
La norma specifica infatti: *«per beneficiare dell'indennità di compensazione* ... il richiedente deve aver dichiarato la propria intenzione di chiedere eventualmente la concessione dell'indennità al più tardi il 7 giugno 1968». Questa è la prima dichiarazione.
D'altro canto il richiedente deve presentare la domanda entro il 5 agosto 1968.
La redazione è meno felice di quella dell' art. 10-2 del regolamento n. 1041/67 della Commissione sulle restrizioni all' esportazione che stabilisce che «la pratica relativa al pagamento della restituzione deve essere depositata, *sotto pena di preclusione,* entro sei mesi dalla data di adempimento delle formalità doganali d'esportazione».
Il tenore del regolamento n. 602/68 è comunque altrettanto chiaro, l'indennità si può ottenere inviando tempestivamente la domanda e non vi sono articoli del regolamento che stabiliscono che il termine prescritto possa venir prorogato oppure che si possa transigere su eventuali ritardi. Ciò è evidente: se la Commissione non avesse inteso fissare un termine perentorio, escludere ogni possibilità di deroga, sarebbe stata obbligata a stabilire esattamente in quali casi era ammessa una proroga, il che avrebbe implicato una disciplina molto particolareggiata e indubbiamente complessa, la cui applicazione pratica avrebbe dato origine a vari problemi. È chiaro che in questo caso sarebbe stato arduo garantire l'uniformità d'applicazione della norma comunitaria.
Ritengo quindi che il tenore della disposizione imponga inesorabilmente ai detentori di cereali di rispettare il termine, pena la decadenza dal diritto.
Quest'interpretazione rigorosa, logica conclusione dell'analisi del regolamento, è corroborata sia dallo scopo che le istituzioni comunitarie intendevano perseguire creando e disciplinando l'indennità compensatrice, che dalla vostra giurisprudenza.
L'indennità compensatrice costituisce quindi una valvola di sicurezza, un elemento di stabilizzazione del mercato dei cereali, tende ad evitare la facile soluzione della vendita all'ente di intervento e mira ad indurre coloro che hanno immagazzinato cereali dell'annata precedente, a immetterli direttamente sul mercato prima che vengano posti in vendita i cereali del nuovo raccolto. Come avete dichiarato a proposito del sistema d'interventi istituito nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato dei cereali, il funzionamento del sistema deve avvenire secondo criteri uniformi — nei limiti del possibile — (sentenza 17 dicembre 1970, causa 34-70, Syndicat national des céréales, Racc. 1970, pag. 1241; nello stesso senso, sentenza 1° febraio 1972, cause 49-71 e 50-71, Hagen, Wünsche, Racc. 1972, pagg. 38 e 68). L'uniformità d'applicazione del diritto comunitario è infatti una delle condizioni essenziali per la sua efficacia pratica, che sarebbe compromessa se si ammettesse che l'indennità può venir concessa in base a presupposti diversificati e apprezzabili con una certa elasticità.
Contemporaneamente si violerebbe il principio della parità di trattamento di tutti gli operatori economici, principio

che sta indiscutibilmente alla base del trattato di Roma.

Se poi si ammettesse che il termine stabilito dall'art. 3, 2° trattino, del regolamento n. 602/68, ha solo carattere indicativo, il che implicherebbe che un'eventuale inosservanza può essere priva di conseguenze sul diritto ad indennità, si giungerebbe a lasciare alle autorità nazionali un margine discrezionale che potrebbe influire sull'esistenza stessa del diritto a indennità. Tale facoltà non può presumersi e potrebbe fondarsi solo su un'autorizzazione o su una delega esplicita del regolamento comunitario.

Nella sentenza 17 dicembre 1970 avete ammesso lo stesso principio per quanto riguarda l'interpretazione della nozione comunitaria di «detentore di cereali», affermando che «in mancanza di una chiara manifestazione di volontà da parte degli autori del regolamento, è impossibile ammettere che, nella fase definitiva dell'organizzazione comune del mercato dei cereali, ciascuno Stato abbia la facoltà di attribuire all'espressione di carattere generale "ogni detentore" un significato particolare».

2. *Competenze delle autorità nazionali*

Vediamo il secondo aspetto del problema.

Il regolamento n. 602/68 non contiene disposizioni che contemplino, in determinate circostanze, la possibilità di prorogare il termine stabilito dall'art. 3, 2° trattino, il che, come ha tentato di dimostrare l'attrice, potrebbe far pensare che — affidando alle autorità nazionali il compito di dare esecuzione al regolamento — la Commissione avrebbe inteso consentire loro di mitigare il rigore del termine o di accordare eventualmente deroghe.

I regolamenti adottati dalle istituzioni comunitarie, in forza dell'art. 189 del trattato sono obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri ed hanno la prevalenza sul diritto interno degli stati stessi, però è ormai prassi consolidata che la loro esecuzione sia compito delle autorità nazionali, specie allorché si tratta di regolamenti adottati nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati agricoli.

Ne consegue che il primo criterio da seguire nell'applicazione delle norme è il rispetto delle forme e dei procedimenti prescritti dal diritto interno.

Poiché però quest'applicazione deve avvenire in modo uniforme, si deve ricorrere alle norme interne solo nei limiti strettamente indispensabili per l'*esecuzione* dei regolamenti comunitari.

In altri termini, le amministrazioni nazionali, salvo delega esplicita, non dispongono di una facoltà discrezionale che consenta loro di adottare provvedimenti la cui portata sconfina dai limiti posti dalle norme comunitarie oppure che potrebbero pregiudicare la parità di trattamento degli operatori economici.

Questo è uno dei principi sanciti dalla vostra giurisprudenza nella sentenza 11 febbraio 1971 (causa 39-70, Fleischkontor, Racc. 1971, pag. 58):

«Le norme nazionali sono inconciliabili con la suddetta legislazione, quando si basano su un principio — quello dell'affidamento nei confronti dell'importatore — che lascia alle autorità nazionali un eccessivo margine discrezionale.

L'applicazione di principi del genere potrebbe infatti determinare disparità di trattamento fra gli importatori dei vari Stati membri e, di conseguenza, compromettere l'indispensabile uniformità di applicazione del diritto comunitario nell' intero mercato comune.»

È opportuno tener presenti queste direttive della giurisprudenza per stabilire in quali casi — ed in quali limiti — le autorità nazionali possono intervenire per l'applicazione del regolamento n. 602/68 della Commissione.

Dalla prima frase dell'art. 3 risulta che l'indennità di conguaglio è concessa dall' autorità competente dello Stato membro sul cui territorio si trovano le riserve; il n. 4 dell'art. 5 specifica che questa autorità, in ogni Stato membro, è «l'organismo d'intervento» in materia di cereali oppure qualsiasi altro ente designato ad hoc dallo Stato stesso.

In secondo luogo i nn. 1 e 2 dello stesso art. 5 mettono in chiaro che l'autorità nazionale competente «esercita i necessari controlli delle scorte e dei relativi movimenti sul territorio nazionale».
È la stessa autorità «adotta tutte le misure complementari che risultino necessarie per tener conto delle condizioni particolari esistenti sul territorio nazionale, fissando in particolare i periodi durante i quali le scorte ed i relativi movimenti sono soggetti a controllo».
Come vanno interpretate tali disposizioni?
È naturale (e conforme all'organizzazione del mercato comune) che le autorità competenti, designate in base alle norme interne, siano incaricate della concessione dell'indennità di conguaglio e, nell'ambito di questa facoltà, siano autorizzate a controllare se sussistono realmente le varie condizioni previste dal regolamento per i detentori di riserve di cereali.
È logico che le stesse autorità siano incaricate di controllare le riserve ed i loro movimenti tra il 31 maggio e il 31 luglio, controllo indispensabile per i motivi che ho esposto. Esigenze pratiche richiedono poi che le autorità abbiano il potere di adottare alcuni provvedimenti *complementari* onde adeguare la disciplina alla particolare situazione esistente sul territorio dei singoli Stati membri.
La facoltà di controllare la sussistenza dei presupposti per la concessione dell'indennità, minuziosamente definiti dal legislatore comunitario, la facoltà di disporre il controllo sulle scorte o anche di adottare provvedimenti complementari, non significa che alle autorità nazionali sia stato automaticamente conferito anche il potere di modificare il regolamento n. 602/68; le autorità nazionali hanno unicamente poteri esecutivi e, non solo non possono ampliare ad esempio la sfera d'applicazione della norma comunitaria estendendola a cereali diversi da quelli espressamente contemplati, non possono conferire indennità compensatrici per i cereali raccolti nel 1968, ma non hanno nemmeno la facoltà di modificare i presupposti relativi al termine entro il quale si deve presentare la domanda d'indennità: si tratta di una condizione puramente formale, però è stata posta dalla Commissione e non è stata prevista alcuna facoltà di derogarvi.
Penso quindi che l'espressione «provvedimenti complementari» si riferisca soltanto alla facoltà di cui godono gli Stati membri di adeguare l'applicazione del regolamento alla situazione cerealicola di determinati mercati nazionali oppure agli specifici procedimenti amministrativi seguiti nei rispettivi paesi.
Senza condividere l'interpretazione restrittiva della Commissione, che vorrebbe limitare l'intervento delle amministrazioni nazionali alla sola scelta delle modalità di controllo delle scorte e dei loro movimenti, non posso nemmeno condividere l'interpretazione «elasticizzante» dell'attrice, che ritiene che l'art. 5 contenga una delega di massima a favore delle autorità nazionali, che possono così decidere in alcuni casi di prorogare il termine previsto per la presentazione delle domande.
Nella fattispecie, che ha fatto l'amministrazione tedesca?
Ha prorogato il termine, volontariamente o meno, oppure si è limitata ad applicare il regolamento nel modo tradizionale?
Con una prima comunicazione del 22 maggio 1968, pubblicata nel Bundesanzeiger del 25 maggio, il ministro dell'agricoltura informava gli interessati che erano stati pubblicati i regolamenti nn. 541/68 e 602/68, relativi all'indennità compensatrice per il grano tenero nonché per la segala atta alla panificazione; dopo aver ricordato l'obbligo di effettuare una prima dichiarazione entro il 7 giugno 1968, si precisava che detta dichiarazione, contemplata dall'art. 3, 1° trattino, del regolamento n. 602/68 doveva venir inviata in duplice copia all'autorità nazionale competente onde poterla trasmettere all'ufficio d'importazione e d'immagazzinamento dei cereali e dei foraggi. Infine, questo primo avviso era corredato dal fac-simile dei moduli che i

detentori di scorte dovevano riempire per ottenere l'indennità.
Nella comunicazione si avvertiva inoltre che le dichiarazioni trasmesse non per raccomandata, ma per telex o per telegramma dovevano contenere le indicazioni prescritte negli allegati e dovevano pervenire all'autorità competente non oltre il 15 giugno 1968.
La seconda comunicazione è del 19 luglio ed è stata pubblicata nel Bundesanzeiger del 25 luglio, vale a dire 6 giorni *prima* del termine della «campagna di commercializzazione» dei cereali.
Dopo un richiamo ai regolamenti comunitari applicabili, si indicava l'autorità competente a concedere l'indennità compensatrice, cioè l'ufficio dei cereali; si ricordava che la domanda doveva essere spedita entro il 5 agosto 1968 come precisato nell'art. 3 del regolamento, mediante lettera raccomandata, telex o telegramma indirizzati all'ufficio periferico territorialmente competente, che avrebbe inoltrato le domande all'ufficio centrale.
Come già nel primo avviso, si specificava che le domande eventualmente presentate per telex o per telegramma dovevano contenere tutte le indicazioni prescritte dal fac-simile, il modulo in triplice copia doveva poi essere spedito all'autorità competente non oltre il 12 agosto 1968.
Alla comunicazione erano allegati i facsimili destinati all'amministrazione.
La comunicazione annunciava infine la prossima promulgazione di un regolamento e ricordava che i moduli potevano venir ritirati presso l'ufficio dei cereali.
È noto che il regolamento preannunciato è stato firmato il 3 agosto 1968, ma è stato pubblicato solo il 6 agosto, cioè un giorno dopo la scadenza del termine per la presentazione delle domande fissato dalla Commissione. La Wasa sostiene inoltre di aver ricevuto i moduli solo il 7 agosto.
Cosa dobbiamo pensare degli interventi dell'amministrazione nazionale?
Non è mio compito giudicare l'operato delle autorità tedesche ed in particolare mi pare impossibile da parte vostra stabilire se fosse o meno necessario emanare un regolamento interno per la corretta applicazione del regolamento comunitario che è già di per sè immediatamente efficace.
La soluzione della seconda questione deferita potrebbe forse scaturire dall'esame delle comunicazioni ufficiali del ministero dell'agricoltura e delle foreste nonché del regolamento emanato successivamente?
Noterò che la comunicazione del 19 luglio sottolinea la data del 5 agosto come data limite stabilita dal regolamento n. 602/68. L'indicazione non è una conferma, giacché la determinazione della data fatta dall'autorità comunitaria, unica competente, era più che sufficiente.
Ricorderò pure che è irrilevante l'errore materiale commesso nella versione tedesca del regolamento n. 602/68. La domanda d'indennità deve *pervenire* all'autorità competente entro il 5 agosto 1968 invece di *essere inviata* entro il 5 agosto, poiché la comunicazione ufficiale del 19 luglio dissipa ogni dubbio in merito. Inoltre questo errore avrebbe avuto il solo effetto di abbreviare i termini di cui trattasi.
Mi pare invece molto importante il fatto che il ministero dell'agricoltura ribadisca anche in questa comunicazione la distinzione già fatta nella comunicazione precedente circa i mezzi usati per far giungere la domanda all'autorità competente.
In allegato si specificava su quali moduli andavano presentate le domande e quali indicazioni si dovessero fornire:

— se la domanda era presentata mediante raccomandata, la lettera doveva contenere tutti i dati prescritti,
— se la domanda era inviata per telex o per telegramma, gli interessati dovevano compilare ed inviare i moduli prescritti entro il 12 agosto 1968.

Bastano questi elementi per concludere che l'amministrazione ha voluto prorogare il termine imposto dall'art. 3, 2° trattino, del regolamento n. 602/68? No. Per ragioni particolari, l'amministrazione ha deciso che le domande dovevano venir presentate sui moduli allegati al comunicato. Pure se questa condizione può apparire di un rigorismo eccessivo, giac-

ché il minimo delle indicazioni da fornirsi da parte dei detentori di cereali era già direttamente precisato nell'allegato al regolamento n. 602/68 della Commissione, non esulava però dalla competenza esecutiva delle autorità tedesche il prescrivere che le domande venissero presentate in una determinata forma. Rendendosi però conto della brevità del termine e delle difficoltà che incontravano taluni possessori di cereali per adeguarsi scrupolosamente all'iter prescritto, il ministro dell'agricoltura ha specificato che solo le raccomandate dovevano rispondere ai requisiti di forma, mentre ha concesso ai richiedenti che preferivano ricorrere al telegramma o al telex d'integrare la loro domanda con la successiva spedizione dei moduli riempiti.

Con questa disposizione il ministro non ha violato la disciplina comunitaria che consentiva agli interessati di scegliere il mezzo di comunicazione per loro più conveniente, a condizione soltanto che fosse rispettata la data limite del 5 agosto. Il termine non è quindi stato prorogato poiché la settimana supplementare concessa con la comunicazione del 19 luglio non riguardava la domanda in sé, ma semplicemente la spedizione dei moduli, che costituivano una pura formalità amministrativa interna.

Ciò premesso, la pubblicazione del regolamento il 6 agosto 1968 non poteva dispensare i richiedenti dal conformarsi tempestivamente alle prescrizioni degli organi comunitari, che erano state diligentemente ricordate dall'amministrazione nazionale.

Ogni ritardo nella presentazione della domanda implica quindi una decadenza, indipendentemente dall'entità del ritardo e dalla sua imputabilità alla negligenza dell'interessato.

L'unica eccezione potrebbe essere costituita dal caso di forza maggiore.

La disciplina comunitaria ha già applicato questa nozione: il regolamento n. 1373/70 della Commissione che riguarda il sistema delle licenze d'importazione, d'esportazione e la prefissazione dei prelievi sui prodotti agricoli, ne fornisce un esempio. L'art. 18 attribuisce agli Stati membri la competenza di decidere se, in caso di forza maggiore, si debba prorogare il termine entro il quale si devono effettuare esportazione o importazione. In questo caso la Commissione ha delegato agli Stati anche un potere discrezionale.

Per conto mio direi che, anche nel silenzio del regolamento n. 602/68, la nozione di forza maggiore, considerata come parte integrante dei principi generali del diritto, potrebbe giustificare un'inosservanza del termine. Nella vostra sentenza 17 dicembre 1970 — Internationale Handelsgesellschaft (Racc. 1970, pag. 1139) — avete definito elasticamente la nozione dichiarando che la forza maggiore non è costituita solo dall'impossibilità assoluta, ma va intesa nel senso di circostanze anormali, estranee all'operatore economico e le cui conseguenze erano evitabili solo a prezzo di gravi sacrifici, nonostante la diligenza usata.

Queste condizioni però devono sussistere e, pur se non vi è dato di accertare se i fatti esposti dall'attrice possano giustificare il suo appello al caso di forza maggiore, non penso che la temporanea assenza del direttore dell'impresa né l'attesa dell'emanazione di un regolamento nazionale, ufficialmente preannunciato, ma pubblicato in ritardo, possano rappresentare incontestabili elementi che provano che vi è stata effettivamente forza maggiore.

Inoltre dovete interpretare solo l'art. 3, 2° trattino, del regolamento n. 602/68, il cui rigore si spiega e si giustifica con l'impellente necessità di garantire un'applicazione uniforme del sistema d'indennità compensatrici.

Quanto allo stabilire se, lasciando intenzionalmente nel vago i requisiti formali per la presentazione delle domande, l'amministrazione tedesca abbia eventualmente potuto arrecare pregiudizio ad alcuni amministrati e possa essere quindi ritenuta responsabile, tale apprezzamento esula dalla vostra competenza. La questione sarebbe caso mai riservata al giudice nazionale.

Propongo di affermare per diritto che il termine di cui all'art. 3, 2° trattino, 1ª frase, del regolamento n. 602/68 del 16 maggio 1968, in virtù del quale «il richiedente deve aver inoltrato all'autorità competente di cui sopra, con lettera raccomandata, telex o telegramma da spedire non oltre il 5 agosto 1968, una domanda d'indennità» rappresenta un termine perentorio la cui inosservanza implica decadenza dal diritto ad indennità, indipendentemente dal fatto che il ritardo vada imputato a negligenza o meno, anche nel caso in cui la domanda sia impeccabile sotto il profilo formale.