CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 13 DICEMBRE 1973 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La presente questione pregiudiziale, deferita dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, solleva una serie di quesiti circa le conseguenze, sotto il profilo della disciplina comunitaria, della smarrimento della licenza d'importazione di cereali.

Lorsignori ricorderanno che il regolamento CEE del Consiglio n. 120/67 ha instaurato l'organizzazione comune dei mercati agricoli nel settore dei cereali.

Nel preambolo di quel regolamento è detto fra l'altro che:

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

Ciò spiega perché il n. 1 del successivo art. 12 sancisce che tutte le importazioni e le esportazioni comunitarie dei prodotti che ricadono sotto la disciplina dello stesso regolamento sono subordinate alla presentazione di una licenza d'importazione o di esportazione rilasciata da uno Stato membro, e dispone inoltre:

«il rilascio dei titoli è subordinato alla costituzione di un deposito cauzionale che garantisca l'impegno d'importare o di esportare durante il periodo di validità della licenza, e che resta acquisito in tutto o in parte se l'operazione non è realizzata entro tale termine o se è realizzata solo parzialmente».

Il n. 2 dell'art. 12 prevede poi l'adozione di norme dettagliate per l'applicazione di tali disposizioni.

Una più minuziosa disciplina, per quanto riguarda la fattispecie, è dettata dal regolamento CEE della Commissione n. 1373/70, che così recita all'art. 2, n. 1:

«Il titolo d'importazione ... autorizza ed obbliga ad importare ... la quantità netta del prodotto designato, durante il periodo di validità di esso titolo e ... può comportare la fissazione anticipata del tasso di prelievo ... secondo le modalità stabilite dalla regolamentazione relativa ai singoli settori di prodotti».

Lorsignori non ignorano il sistema del rilascio di licenze a tasso di prelievo prefissato, che tuttavia, ha scarsa rilevanza nel nostro caso.

L'art. 8, n. 2, dello stesso regolamento dispone sostanzialmente che:

«I titoli sono compilati in almeno due esemplari, di cui il primo, detto esemplare per il titolare, e recante il n. 1, è rilasciato senza indugio al richiedente, e il secondo, detto esemplare per l'organismo emittente e recante il n. 2, rimane presso l'organismo stesso. L'esemplare n. 1 viene presentato all'ufficio dove vengono espletate:

a) nel caso di un titolo d'importazione ... le formalità doganali d'importazione.

.....

Dopo imputazione ed apposizione del visto da parte del suddetto ufficio, l'esemplare n. 1 del titolo viene consegnato all'interessato».

Anche l'art. 15 contiene importanti disposizioni in materia:

1 — Traduzione dall'inglese.

«1. Per quanto riguarda il periodo di validità dei titoli:

a) l'obbligo d'importare è considerato come adempiuto ed il diritto all'importazione in base al titolo come utilizzato, il giorno dell'espletamento delle formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, lettera a);

. . . . . .

2. Lo svincolo del deposito cauzionale è subordinato alla presentazione della prova:

a) per l'importazione: dell'espletamento delle formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, lettera a) relative al prodotto in causa;

. . . . . .

3. Le prove di cui al paragrafo 2 sono fornite secondo le seguenti modalità:

a) nei casi previsti dal n. 2, lettera a), con la produzione dell'esemplare n. 1 del titolo . . . vistato conformemente all'art. 8;

. . . . . .

4. In caso di smarrimento del titolo o dell'estratto, gli organismi emittenti possono, a titolo eccezionale, rilasciare all'interessato un duplicato di detti documenti, compilato e vistato come i documenti originali, e recante chiaramente la dicitura «duplicato» su ciascun esemplare;

I duplicati non possono essere presentati per le operazioni d'importazione . . .».

Nelle sue osservazioni, la Commissione spiega che quest'ultima disposizione ha il fine di impedire che un operatore commerciale in mala fede possa sfruttare due volte lo stesso certificato a tasso prefissato, affermando dapprima di aver smarrito la licenza che comprovava la prefissazione, e poi presentando il duplicato.

La funzione di quest'ultimo, pertanto, si riduce a garantire al titolare la restituzione della cauzione in proporzione ai quantitativi importati in base alla licenza prima del suo smarrimento.

Vediamo cosa stabilisce l'art. 16 a proposito della cauzione:

«1. Lo svincolo del deposito cauzionale ha luogo non appena sono state fornite le prove di cui all'art. 15 nn. 2 e 3.

2. Fatto salvo il disposto dell'art. . . . 18, se l'obbligo di importare . . . non è adempiuto, il deposito cauzionale è incamerato in misura pari alla differenza tra:

a) . . . la quantità netta indicata nel titolo; e

b) la quantità netta effettivamente importata . . .

3. Su richiesta del titolare, gli Stati membri possono svincolare il deposito cauzionale in forma frazionata ed in proporzione alle quantità di prodotti per i quali sono state fornite le prove di cui all'art. 15, nn. 2 e 3 . . .».

Infine l'art. 18 dispone, per quello che concerne quanto segue:

«1. Se, per causa di *forza maggiore,* l'importazione . . . non può essere effettuata nel periodo di validità del titolo, lo Stato membro emittente decide, su domanda del titolare, l'annullamento dell'obbligo di importare . . ., e quindi lo svincola del deposito cauzionale, oppure la proroga della validità del titolo per il periodo ritenuto necessario in relazione alle circostanze addotte. La proroga può essere accordata dopo la cessazione della validità del titolo.

La decisione d'annullamento o di proroga è limitata alla quantità che, *per causa di forza maggiore,* non ha potuto essere importata . . .

. . . . . .

3. Se l'organismo emittente riconosce una *causa di forza maggiore,* lo Stato membro da cui esso dipende ne

informa immediatamente la Commissione che, a sua volta, ne informa gli altri Stati membri.

4. Il titolare è tenuto a fornire la prova della circonstanza considerata come *caso di forza maggiore*».

Queste sono le disposizioni di cui la Corte deve tener conto nell'esame della presente causa.

Dal modo con cui il Verwaltungsgericht di Francoforte espone gli antefatti nella sua ordinanza di rinvio pregiudiziale, risulta evidente che l'istruzione non è ancora stata portata a termine, ma si è preferito interpellare subito questa Corte anche per averne un suggerimento circa la direzione in cui procedere.

Comunque, fatta questa riserva, i fatti possono riassumersi come segue:

L'attrice, una ditta di importazioni con sede in Amburgo, richiedeva alla convenuta — l'organismo tedesco competente — la licenza per l'importazione di 2 000 tonnellate di agglomerato di crusca di frumento, versando la cauzione corrispondente. La convenuta le rilasciava una licenza, datata 15 giugno 1972 e valida fino al 31 ottobre 1972, in base alla quale la ditta Kampffmeyer effettuava una serie di importazioni, per un totale complessivo di circa 821 000 kg, man mano annotate sulla licenza stessa. In data 17 ottobre 1972, l'attrice inviava per raccomandata tale documento al suo rappresentante di Rotterdam, la Peterson's Havenbedrijf NV (in prosiegno «Peterson's») per consentirgli l'importazione di altri 60 000 kg di agglomerato, raccomandandogli contemporaneamente di spedire il documento per espresso alla Bachmann di Brema, appena espletate le relative formalità doganali. La ditta Bachmann di Brema — come sostiene l'attrice — avrebbe a sua volta esaurito il contingente indicato sulla licenza.

Il 25 ottobre 1972, l'ufficio doganale di Rotterdam, esplicate le formalità di rito, restituiva la licenza alla Peterson's e questa la spediva il giorno stesso — così almeno asserisce — alla Bachmann, mediante lettera espresso ma non raccomandata. Sembra infatti che in casi simili l'inoltro per raccomandata, prassi normale in Germania, sia del tutto eccezionale per l'Olanda. Una conferma in merito viene dalla causa 61-72 *(Mij PPW Internationaal NV/Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten)* Raccolta 1973, pag. 301; anche allora si è visto che lo stesso ente olandese competente per il rilascio delle licenze, ne ha spedita una a mezzo posta ordinaria. Senza perderci in disquisizioni postali, basterà ricordare che l'attrice sostiene che la Bachmann non ha mai ricevuto la licenza e non ha quindi potuto effettuare le restanti importazioni. Il 16 novembre 1972, la Kampffmeyer chiedeva alla convenuta, a norma dell'art. 15, n. 4, del regolamento nr. 1373/70, un duplicato della licenza smarrita, che le venvia regolarmente rilasciato.

La causa intentata dinanzi al Verwaltungsgericht verte sulla restituzione della cauzione, giacché l'attrice pretende la restituzione dell'intera somma depositata, mentre la convenuta intende incamerare la quota relativa alle importazioni non effettuate, ammontante a DM 11 400.

L'argomento principale addotto dall'attrice a sostegno della propria tesi è che — a suo avviso — lo smarrimento di una licenza d'importazione non è un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 18 del regolamento n. 1373/70, ma comporta invece — come si deduce dagli artt. 2, n. 1, e 15, n. 4, — l'automatico annullamento dell'obbligo d'importare.

Ciò si giustificherebbe col fatto che, una volta smarrita la licenza, viene meno l'autorizzazione ad importare, con la quale è inscindibilmente connesso tale obbligo. Come alternativa, la Kampffmeyer chiede l'applicazione dell'art. 18.

La Commissione respinge l'ipotesi dell'estinzione automatica del diritto — e dell'obbligo — di importare per effetto dello smarrimento del documento. Secondo la Commissione, invece, lo smarrimento della licenza ha effetto sospensivo sull'esercizio del diritto e sull'adempimento dell'obbligo, effetto che cessa se il

documento è ritrovato prima della scadenza della sua validità. La Commissione comunque non nega che lo smarrimento della licenza possa configurarsi come un caso di forza maggiore: il solo punto su cui essa non transige è che l'art. 18 deve essere interpretato ed applicato in modo da prevenire le frodi.

Dinanzi alla Corte non è stato svolto alcun argomento che abbia indotto il collegio a disattendere tanto l'argomento principale dell'attrice, quanto la tesi che equipara lo smarrimento della licenza ad un caso di forza maggiore. D'altra parte, un argomento di questo genere sarebbe inconsistente. Infatti, come si arguisce dal preambolo del regolamento n. 120/67, lo scopo del sistema delle licenze è unicamente quello di consentire alle autorità comunitarie competenti di studiare l'andamento del mercato onde intervenire eventualmente con cognizione di causa. Stando così le cose, l'incameramento della cauzione sarebbe una penalità immeritata e troppo dura per un commerciante che abbia dimostrato di non aver potuto adempiere l'obbligo di importare per cause indipendenti dalla sua volontà. L'art. 18 è la dimostrazione più concreta che questo non è lo spirito della legge.

Da parte mia, non vedo alcuna ragione per escludere che lo smarrimento o la distruzione accidentali di una licenza costituisca un caso di forza maggiore ai sensi del suddetto articolo. Naturalmente, un simile evento non impedisce che l'importazione possa ugualmente effettuarsi, dal momento che si può richiedere una nuova licenza; ciò, tuttavia, implica il deposito di una nuova cauzione. La conseguenza sostanziale dello smarrimento è l'impossibilità di effettuare importazioni in base alla licenza smarrita, ed il problema principale dell'importatore è quello di ricuperare il deposito cauzionale già versato.

Nelle osservazioni presentate alla Corte si fa riferimento alle disposizioni sostituite dall'art. 18, le quali elencano tutta una serie di esempi di casi di forza maggiore. Si sottolinea che in tutte le ipotesi previste era impedito il trasferimento della merce, come ad esempio in caso di guerra, di naufragio, di scioperi e così via. L'eleneco non intendeva tuttavia essere completo e conteneva un esempio d'impedimento di natura più giuridica che fisica, vale a dire «i divieti di esportazione o di importazione stabiliti dagli Stati». Comunque, l'art. 18 non reca alcuna elencazione del genere.

La Corte è stata chiamata sovente ad interpretare l'espressione «forza maggiore» contenuta in disposizioni analoghe all' art. 18: la prima, e forse la più pertinente al nostro caso è la causa 4-68 — *Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette* (Raccolta 1968, pag. 495). In quell'occasione la Corte ha sancito che la nozione di forza maggiore va determinata in funzione dell'ambito giuridico in cui essa deve produrre effetti e che pertanto, in quel determinato ambito essa andava interpretata in funzione del regolamento in causa e della particolare natura dei diritti e degli obblighi creati dal regolamento stesso. Nell'interesse pubblico, è necessario avere una visione quanto mai chiara dell'andamento del mercato; ciò giustifica la richiesta di una cauzione all'atto del rilascio delle licenze d'importazione, ma implica anche che non venga ostacolato il commercio con oneri troppo gravosi imposti agli importatori. Il rischio di perdere la cauzione deve stimolare il titolare di una licenza ad effettuare l'importazione. Ne consegue che, di regola, l'importatore che ha usato la normale diligenza dovrebbe essere liberato dall'obbligo di importare, qualora vi siano obbiettivi impedimenti che vi si infrappongano. Per obbiettivi impedimenti devono intendersi quegli eventi che un commerciante prudente e diligente ritiene normalmente improbabili, e le cui conseguenze non possono essere evitate se non a costo di eccesivi sacrifici. Queste interpretazioni della nozione di forza maggiore, ed il suo carattere di flessibilità, sono stati ribaditi nelle cause 11-70 *(Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel)* Rac-

colta 1970, pag. 1139, e 22-70 *(Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berdt & Co.*, ibid. pag. 1179).

Questa giurisprudenza ci consente di affermare che il commerciante, il quale non possa effettuare l'importazione a causa dello smarrimento della licenza può pretendere di essere liberato dall' obbligo relativo, in forza dell'art. 18, purché provi che lo smarrimento non è imputabile a lui per non aver esercitato la normale diligenza. Comunque, è interessante ricordare che, nella causa «The Turul» (1919). A.C. 515, il Judicial Committee of the Privy Council stabilì che il capitano di una nave che non aveva potuto salpare entro il termine massimo stabilito dall'art. 1 della sesta convenzione dell'Aia, in quanto erano andati smarriti senza sua colpa i documenti di bordo e le carte nautiche, doveva ritenersi vittima di un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 2 della convenzione stessa. È un valido precedente per corroborare la tesi che la nozione di forza maggiore può applicarsi al caso in cui vi sia un impedimento obiettivo a compiere determinate operazioni per aver smarrito, senza propria colpa, un documento indispensabile alla bisogna.

La prima argomentazione dell'attrice va, a mio avviso, respinta, in quanto è incompatibile con l'applicazione dell'art. 18, mentre a mio avviso questa è la norma che disciplina la fattispecie. Se, infatti, nell'intenzione del legislatore lo smarrimento della licenza comportasse l'automatica estinzione dei diritti e degli obblighi che vi sono connessi, ciò sarebbe stato sancito esplicitamente, anzi sarebbe stato inoltre previsto — come stabilisce il n. 3 dell'art. 18 — che la Commissione deve essere informata dello smarrimento onde poter rettificare le proprie statistiche. Di più, egli avrebbe imposto l'obbligo di fornire la prova relativa, similmente, a quanto stabilito nel n. 4 dello stesso articolo.

Pertanto, io ritengo che alle questioni I e II a) debba rispondersi come segue:

«I — Il combinato disposto degli artt. 2, n. 1, e 15, n. 4, del regolamento CEE della Commissione n. 1373/70 non va interpretato nel senso che lo smarrimento di una licenza d'importazione comporta l'estinzione dell'obbligo di importare che incombe al titolare della licenza.

II — a) Lo smarrimento della licenza costituisce un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 18 del suddetto regolamento, se si è verificato nonostante il titolare della licenza abbia preso le dovute precauzioni, cioè quelle logiche per un commerciante prudente e diligente».

La questione sub II b) tende appunto a determinare con quale diligenza debba agire il commerciante prudente ed accorto. L'invio di una licenza per posta normale esce dai limiti della normale diligenza? Personalmente propenderei per una risposta positiva: lo smarrimento di documenti da parte degli uffici postali è purtroppo cosa di tutti i giorni, ed il normale accorgimento per evitarlo è di servirsi della posta raccomandata. L'attrice sostiene che questa non è una precauzione efficace al cento per cento: è vero, ma l'esperienza dimostra che la spedizione di documenti con lettera raccomandata riduce in effetti il rischio di smarrimento. La mia conclusione è, comunque, che non spetta a questa Corte stabilire se il comportamento di un commerciante, in determinate circostanze, sia o meno conforme al criterio di normale diligenza. Questo è un problema che deve essere risolto dal giudice nazionale, il quale è in grado di valutare le circostanze specifiche in cui si è trovato ad agire il commerciante, quali — per tornare al nostro caso — il grado di urgenza, le infrastrutture postali esistenti in loco, e così via.

Pertanto, suggerisco di rispondere alla questione sub II b) come segue:

«Spetta al giudice nazionale competente stabilire se il titolare di una licenza si sia attenuto alla diligenza normalmente usata dal commerciante prudente ed accorto, dopo aver valutato tutte le circostanze in cui questo si è trovato ad agire».

Con l'ultima questione (sub II c)), il Verwaltungsgericht di Francoforte chiede se sia ammesso presentare una domanda a norma dell'art. 18, n. 1, dopo la scadenza della validità della licenza. La risposta è senza dubbio positiva: può infatti accadere che un evento costituente caso di forza maggiore si produca a così breve distanza dalla data di scadenza di una licenza, da non lasciare al titolare il tempo materiale di far ricorso tempestivamente ai mezzi previsti dall'art. 18. Sarebbe il colmo dell'arbitrio, in un caso simile, impedirgli di avvalersi delle facoltà concesse dall'art. 18.