SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 16 DICEMBRE 1982 [1]

Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung contro Firma H. und J. Brüggen (domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Bundesverwaltungsgericht)

Causa 71/82

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Cereali — Licenza d'importazione o d'esportazione — Proroga della validità per motivi di forza maggiore — Proroga retroattiva — Ammissibilità — Presupposti — Effetti.

(Regolamento della Commissione n. 473/67, art. 9, n. 1)

Poiché le deroghe rigorosamente definite e circoscritte ai casi di forza maggiore non inficiano, in via di massima, l'attendibilità del sistema delle licenze, gli effetti della decisione di proroga della validità di una licenza d'esportazione adottata per causa di forza maggiore devono essere gli stessi, indipendentemente dal fatto che la proroga sia stata concessa prima o dopo la scadenza delle licenze.

L'art. 9, n. 1, del regolamento n. 473/67 va quindi interpretato nel senso che esso consente di prorogare per un periodo già trascorso, perciò retroattivamente, la validità di una licenza di esportazione con restituzione prefissata, qualora l'amministrazione competente abbia ingiustamente rifiutato la proroga tempestiva, richiesta per causa di forza maggiore, e per questo motivo l'esportazione abbia dovuto effettuarsi in base ad una nuova licenza relativa alla stessa operazione; in questo caso, la nuova licenza non può produrre effetti e va formalmente annullata.

Nel procedimento 71/82,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Bundesverwaltungsgericht, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

BUNDESANSTALT FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTORDNUNG, di Francoforte sul Meno,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

e

FIRMA H. UND J. BRÜGGEN, con sede in Lubecca,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 9, n. 1, del regolamento della Commissione, 21 agosto 1967, n. 473 (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16), relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cerali,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori P. Pescatore, presidente di Sezione, O. Due e K. Bahlmann, giudici,

avvocato generale: G. Reischl
cancelliere: J. A. Pompe, cancelliere aggiunto

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, prossono riassumersi come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il 27 novembre 1969, la dita H. e J. Brüggen aveva chiesto ed ottenuto dal competente ente tedesco, a norma del regolamento (CEE) n. 473/67, una licenza per l'esportazione nel Perù di kg 595 920 di tritello di avena, valida sino al 31 maggio 1970. Il tritello doveva essere prodotto con avena importata dalla Repubblica democratica di Germania. La restituzione era stata fissata in anticipo, ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 117, pag. 2269).

Tuttavia, a seguito di un'interruzione della navigazione nella Repubblica de-

mocratica di Germania causata dal gelo, che aveva provocato un'eccezionale congestione del traffico dei cereali, la Brüggen non aveva potuto ricevere dalla Repubblica democratica di Germania l'intero quantitativo di avena destinato alla produzione del tritello da esportare, e, alla scadenza della licenza d'esportazione (31 maggio 1970), era riuscita ad esportare solo kg 298 039 del prodotto.

La richiesta 13 maggio 1970 di proroga della validità della licenza veniva respinta in quanto non sussisteva un caso di forza maggiore che giustificasse la proroga.

Nel giugno del 1970, l'impresa interessata era quindi costretta a chiedere una nuova licenza, che le veniva concessa, per il quantitativo rimanente. Però l'aliquota di restituzione di DM 288,96 la tonnellata che si applicava nel giugno del 1970 era inferiore all'aliquota fissata in anticipo di DM 307,05 la tonnellata, ciò che ha causato all'esportatore un danno di DM 5 388,67.

La ditta Brüggen ha tuttavia tenuto ferma dinanzi al Tribunale amministrativo tedesco la domanda di proroga della prima licenza. Il Tribunale amministrativo accoglieva la domanda nella sentenza di primo grado. La ditta Brüggen è altresì risultata vittoriosa dinanzi al Verwaltungsgerichtshof dopo aver modificato le sue conclusioni, non chiedendo cioè più la proroga della validità della licenza d'esportazione, ma solo una pronunzia che la rimettesse, per quanto riguarda la cauzione e la restituzione all'esportazione, nella posizione in cui si sarebbe trovata se la quantità di tritello d'avena esportata dopo il 31 maggio 1970 fosse stata esportata sulla base della prima licenza. Dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, la ricorrente ha tuttavia riproposto in via subordinata la domanda avanzata in primo grado.

Il Bundesverwaltungsgericht ammette che la ditta Brüggen avesse diritto alla proroga per causa di forza maggiore, ma dubita che sia possibile, dopo la scadenza di una licenza d'esportazione, condannare l'autorità competente a concedere la proroga retroattiva della validità della licenza. Il giudice a quo ritiene infatti che una decisione in tal senso rischierebbe di compromettere il buon funzionamento del sistema. Teme che il valore del numero di licenze rilasciate, quale indice dell'andamento del mercato, sarebbe in tal caso diminuito.

Tuttavia, considerato l'interesse dell'attrice al riconoscimento del diritto di effettuare l'esportazione con la restituzione fissata dalla prima licenza e l'impossibilità di agire per il risarcimento dei danni contro l'amministrazione nazionale in mancanza di una colpa lata di questa, il Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza 17 dicembre 1981, ha preferito sottoporre alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione:

«Se, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 agosto 1967, n. 473 (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16), si possa estendere per un periodo già passato, quindi con efficacia retroattiva, la validità di una licenza di esportazione con restituzione prefissata, allo scopo di garantire ad un esportatore, la cui licenza non è stata prorogata tempestivamente e che perciò ha effettuato l'esportazione sulla base di una nuova licenza, l'applicazione della restituzione prefissata.»

L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 18 febbraio 1982.

In conformità all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, hanno presentato osservazioni scritte la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. J. Sack, in qualità di agente, e la ditta H. e J. Brüggen, con l'avv. Festge.

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

II — Le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia

La *Commissione* osserva anzitutto che sarebbe stato opportuno che il Bundesverwaltungsgericht avesse sollevato nella fattispecie una questione sull'eventuale esistenza di un caso di forza maggiore ai sensi del regolamento n. 473/67. Risolto questo punto, la questione pregiudiziale perderebbe molto del suo peso e la lite potrebbe essere facilmente risolta a norma del diritto tedesco.

Per quanto riguarda la proroga retroattiva di una licenza d'esportazione nei casi di forza maggiore, essa è possibile ai sensi dell'art. 9 del regolamento n. 473/67 qualora la domanda proposta a tale scopo sia stata ingiustamente respinta e, per questo motivo, la merce sia stata esportata in base ad un altra licenza d'esportazione.

Essa deduce in proposito i seguenti argomenti:

È inconcepibile che in una lite vertente sull'esistenza di un caso di forza maggiore, si possa decidere in via definitiva sull'esistenza del diritto alla proroga della validità della licenza d'esportazione nel breve termine a disposizione.

Se si volesse escludere la proroga della licenza dopo la scadenza anche nel caso in cui l'interessata ne avesse diritto a norma della legislazione comunitaria, non sarebbe praticamente possibile, e sarebbe persino impossibile in alcuni casi, consentirle di esercitare i suoi diritti in altro modo. La Commissione osserva che il diritto nazionale consente generalmente di intentare azioni di risarcimento contro l'amministrazione solo nei casi in cui le si possa far carico di un provvedimento illecito. Ora, ciò è spesso impossibile nei casi di forza maggiore, difficili da valutare alla luce del diritto comunitario. La Commissione ritiene inoltre che il rimedio consistente nell'invitare l'interessata a ripiegare su queste azioni di risarcimento contemplate dal diritto nazionale è in ogni caso insoddisfacente.

Nel caso in cui la Corte rifiutasse di prorogare con efficacia retroattiva la validità della licenza d'esportazione, accontentandosi di statuire che l'autorità era tenuta a prorogare la licenza il giorno in cui gliene era stata fatta richiesta, questa soluzione potrebbe tutt'al più soddisfare l'interessata dal punto di vista della cauzione, che dovrebbe allora esserle restituita in quanto indebitamente incamerata. Sarebbe invece impossibile attribuirle anche la restituzione prefissata, mancando manifestamente una base giuridica a tale scopo, dato che la merce non è stata esportata sulla base della licenza controversa. Anche sotto questo profilo è ciononostante importante che l'interessata possa far valere il proprio diritto. Ora, ciò è possibile solo se si proroga retroattivamente la licenza.

Di conseguenza, solo motivi particolarmente gravi di interesse generale possono giustificare il fatto che ciononostante si impedisca all'interessata di far valere utilmente i diritti attribuitile da una norma giuridica. Tuttavia, nella fattispecie non si riscontrano questi gravi motivi.

In proposito bisogna anzitutto porre l'accento su una differenza manifesta tra il

presente caso e la causa 85/77 alla quale il Bundesverwaltungsgericht fa essenzialmente riferimento. In quella causa, la Corte doveva pronunziarsi sulla possibilità che talune dichiarazioni di volontà fatte in conformità al diritto comunitario (domanda di una licenza d'importazione) fossero revocate a norma del diritto nazionale. Ora, nella fattispecie non si tratta dell'applicazione di norme di diritto nazionale che completino quelle di diritto comunitario, bensì della completa attuazione dei diritti attribuiti dal diritto comunitario medesimo. È opportuno dunque considerare nella fattispecie che restrizioni diverse da quelle espressamente contemplate dal diritto comunitario si possono dare solo in via del tutto eccezionale.

La proroga retroattiva di una licenza d'esportazione si accompagna necessariamente all'annullamento di una seconda licenza e non si può negare che le modifiche da apportare a due licenze finiscano con lo sminuire l'attendibilità del sistema delle licenze d'importazione e di esportazione applicato ai prodotti agricoli nell'ambito dell'organizzazione comune del mercato. Questo vale tanto più quando le modifiche avvengono — come nel caso nostro — oltre dodici mesi dopo l'esecuzione delle operazioni.

La Commissione ritiene tuttavia che l'applicazione in questo caso dell'art. 9 del regolamento n. 473/67 non implichi un rischio siffatto, poiché i casi di forza maggiore sono relativamente rari e si basano su circostanze materiali obiettive, la cui esistenza può essere chiaramente dimostrata e sulle quali gli interessati non possono affatto influire. Nei casi di forza maggiore obiettivamente dimostrabili, il rischio è di conseguenza molto più limitato.

Infatti, affinché i veri casi di forza maggiore restino rari e la loro incidenza sul buon funzionamento del sistema delle licenze d'importazione e di esportazione rimanga quindi marginale anche nel caso di modifica retroattiva di talune licenze, è essenziale che le autorità e i giudici nazionali applichino criteri relativamente restrittivi quando si tratta di stabilire se si trovano effettivamente di fronte ad un caso di forza maggiore ai sensi delle vigenti disposizioni di diritto comunitario.

Se si parte dalla premessa che le domande legittime di annullamento o di proroga della validità delle licenze non sono molto frequenti e che le loro conseguenze negative per il funzionamento del sistema delle licenze sono quindi di scarso rilievo, si giunge alla conclusione che la limitazione del diritto dell'interessata di esercitare in pieno i diritti attribuitile dalla legislazione comunitaria appare ingiustificata in questo contesto.

In compenso, esiste in proposito un altro problema molto più difficile da risolvere, quello del fondamento giuridico dell'annullamento della seconda licenza, mercé la quale la merce è stata esportata. Il regolamento n. 473/67 non contempla l'annullamento in tal caso. L'art. 9, in particolare, non può applicarsi, in quanto il fatto che la seconda licenza rimanga inutilizzata non è dovuto a cause di forza maggiore. Sotto questo profilo vi è una lacuna nel diritto comunitario.

Se il caso si dovesse risolvere unicamente a norma del diritto amministrativo tedesco, non esisterebbe invece alcuna lacuna. Il diritto all'eliminazione della conseguenze di un atto illegittimo (Folgenbeseitigungsanspruch), elaborato dalla giurisprudenza tedesca, obbligherebbe in questo caso l'amministrazione ad annullare la seconda licenza. Ma nella fattispecie si tratta di una questione che può essere risolta solo a norma del diritto comunitario.

In mancanza di una disciplina espressa di diritto comunitario al riguardo, e tenuto conto del fatto che è necessario risolvere il problema per garantire agli interessati una tutela efficace, nulla osta a che la Corte di giustizia crei — perfezionando il diritto comunitario mediante elaborazione giurisprudenziale — l'obbligo per l'amministrazione di annullare la licenza d'esportazione che ha dovuto essere chiesta e rilasciata solo perché l'amministrazione nazionale aveva illegittimamente rifiutato di prorogare la validità di una licenza anteriore, nonostante l'esistenza di un caso di forza maggiore. La Commissione, benché parta dal principio che le disposizioni relative ai casi di forza maggiore non possono applicarsi per via analogica, ritiene che, considerato il contesto in cui si colloca la fattispecie, è cionondimeno possibile basare l'obbligo dell'amministrazione nazionale di annullare la seconda licenza sull'applicazione analogica dell'art. 9, n. 1. punto a) e n. 3, del regolamento n. 473/67.

Concludendo, la Commissione propone alla Corte di risolvere la questione del Bundesverwaltungsgericht nel modo seguente:

«La validità di una licenza d'esportazione rilasciata a norma dell'art. 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e per la quale la restituzione è stata prefissata a norma dell'art. 16, n. 4, dello stesso regolamento, può essere prorogata, ai sensi dell'art. 9 del regolamento (CEE) della Commissione n. 473/67, anche dopo la scadenza, qualora l'autorità competente abbia illegittimamente rifiutato di accordare tempestivamente una proroga costringendo quindi l'operatore ad effettuare l'esportazione grazie ad una nuova licenza. La seconda licenza dev'essere in questo caso annullata.»

Anche la *ditta Brüggen,* dal canto suo, sostiene in primo luogo che la proroga retroattiva per un periodo già passato è possibile a norma della legislazione attuale. Essa richiama in proposito l'art. 36, n. 2, del regolamento della Commissione n. 3183/80, secondo cui la richiesta di proroga della validità della licenza può essere presentata sino a 30 giorni dopo la scadenza del termine di validità della licenza stessa, il che significa che il provvedimento amministrativo richiesto viene emesso ancora più tardi. Ma anche prima dell'entrata in vigore di questa norma valeva il principio generale, confermato dalla Corte nella sentenza 30. 1. 1974, secondo cui, nel silenzio della legge, è ammissibile che una richiesta di proroga sia presentata anche dopo la scadenza del termine di validità della licenza (causa 158/73, E. Kampffmeyer, Racc. 1974, pag. 101 e segg.).

Essa ammette pure che la restituzione più elevata prefissata va concessa anche qualora l'esportazione sia effettuata dopo la scadenza della licenza la cui proroga è stata illegittimamente rifiutata e, quindi, necessariamente mercé una nuova licenza.

Essa si richiama in proposito alla sentenza nella causa 64/74 (Reich, sentenza 20. 2. 1975, Racc. pag. 221), in cui la Corte ha affermato che il prelievo prefissato rimane valido anche nel caso di importazione tardiva, se il ritardo è dovuto ad un caso di forza maggiore. Ciò che vale per il prelievo prefissato doveva altresì valere per la restituzione prefissata.

Il presente caso differisce da quello della causa 64/74 in quanto in quel caso l'importazione era stata effettuata mediante la stessa licenza, ma dopo la scadenza del termine rispetto a cui il prelievo era

stato prefissato, mentre nella fattispecie si è dovuta chiedere una nuova licenza. A causa di questa particolarità, il giudice di rinvio ha quindi esitato ad ammettere la proroga retroattiva in quanto, procedendo in tal senso, secondo il Bundesverwaltungsgericht, si diminuirebbe molto l'attendibilità del sistema delle licenze.

La ditta Brüggen contesta quest'argomento, e sostiene che lo scopo del sistema delle licenze è quello di fornire alle autorità competenti in fatto di organizzazione dei mercati un quadro generale del mercato. Tale quadro non viene tuttavia offuscato dal fatto che l'esportatore, che ha presentato una domanda di proroga della licenza di esportazione, chieda una nuova licenza perché, da un lato, l'amministrazione non decide sulla sua domanda con sufficiente celerità (o decide in modo illegittimo) e d'altra parte l'obbligo di consegna è urgente. La nuova licenza deve infatti sostituire quella precedente, ciò che consente all'ufficio competente di rendersi conto che la quantità viene esportata una sola volta. Inoltre, la precedente licenza era già scaduta prima che si decidesse sulla domanda di proroga e prima che la nuova licenza fosse richiesta. A quell'epoca, l'amministrazione era quindi già a conoscenza del fatto che la licenza era rimasta inutilizzata per un determinato quantitativo. Il quadro generale del mercato poteva quindi essere corretto.

Inoltre, la domanda di una restituzione prefissata più elevata per la merce esportata con la nuova licenza, si basa sul principio della proporzionalità nel senso che il diritto comunitario non può imporre alcun onere che non sia necessario per conseguire gli scopi del Trattato. In particolare, il principio di proporzionalità implica, secondo l'avvocato generale Warner nella causa 64/74 (Reich, Racc. 1975, pag. 270) «che gli operatori economici vengano sottratti alle conseguenze di eventi configurabili come casi di forza maggiore». Ciò però implica del pari, nel nostro caso, che l'esportatore, qualora non abbia potuto servirsi tempestivamente, per motivi di forza maggiore, di una licenza con restituzione prefissata e l'ente d'intervento abbia illecitamente omesso di decidere tempestivamente la prevista proroga nella licenza, dev'essere ciononostante posto nella situazione in cui si sarebbe trovato qualora la licenza di esportazione fosse stata tempestivamente prorogata.

Il rifiuto di concedere una restituzione prefissata più elevata è altresì in contrasto col principio della parità di trattamento, nel senso che situazioni identiche vengono trattate in modo diverso a seconda della diligenza e della certezza giuridica con cui le amministrazioni dei vari Stati membri lavorano. Ora, ciò è incompatibile con i principi di ugualianza e di equità (sentenza 12 novembre 1981, nelle cause riunite 212-217/80).

Per questi motivi, la ditta Brüggen, attrice nella causa principale, propone di risolvere la questione del Bundesverwaltungsgericht nel modo indicato dalla Commissione.

III — La fase orale

All'udienza del 7 ottobre 1982, hanno presentato osservazioni orali la ditta H. e J. Brüggen, con l'avv. Barbara Festge, del foro di Amburgo, il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, con l'avv. Albrecht Stockburger, del foro di Amburgo e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Jörn Sack, in qualità di agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza dell'11 novembre 1982.

All'udienza del 7 ottobre 1982, la Corte (Seconda Sezione) era composta dai giudici A. Chloros, presidente di Sezione, O. Due e K. Bahlmann.

A norma dell'art. 27 del regolamento di procedura, solo i giudici che hanno assistito alla fase orale possono partecipare alla deliberazione in camera di consiglio. A seguito del decesso del presidente di Sezione A. Chloros, la Seconda Sezione, con ordinanza 17 novembre 1982, ha deciso di riaprire la fase orale dinanzi alla Sezione nella sua nuova composizione.

I partecipanti hanno informato la Seconda Sezione di non intendere di presenziare all'udienza del 2 dicembre 1982, giacché si richiamavano ai mezzi ed agli argomenti svolti all'udienza del 7 ottobre 1982.

Alla stessa udienza del 2 dicembre l'avvocato generale ha confermato le conclusioni presentate all'udienza dell'11 novembre 1982.

In diritto

1 Con ordinanza 17 dicembre 1981, presentata alla Corte il 18 febbraio 1982, il Bundesverwaltungsgericht ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 9, n. 1, del regolamento della Commissione 21 agosto 1967, n. 473, relativo ai titoli d'importazione e d'esportazione per i cereali (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16).

2 Detta questione è sorta nell'ambito di una lite fra la ditta H. e J. Brüggen di Lubecca, attrice nella causa principale, e il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung di Francoforte sul Meno e mira a far stabilire se la validità di una licenza d'esportazione con restituzione prefissata possa venir prorogata con effetto retroattivo.

3 Come si desume dall'udienza di rinvio, la ditta H. e J. Brüggen, in data 27 novembre 1969, otteneva una licenza per esportare nel Perù kg 595 920 di tritello d'avena, valida fino al 31 maggio 1970. Il 13 maggio 1970 essa chiedeva una proroga della licenza, adducendo di non aver potuto ricevere parte dell'avena — importata dalla Repubblica democratica di Germania — necessaria per la produzione del tritello, a causa del fatto che le vie navigabili tra Francoforte sull'Oder e Lubecca erano state bloccate dal ghiaccio per un periodo eccezionalmente lungo, protrattosi dal dicembre del 1969 all'aprile

del 1970. Entro il 31 maggio 1970 la Brüggen aveva effettivamente potuto esportare solo kg 298 039 di tritello con la licenza rilasciatale.

4 La richiesta di proroga veniva respinta dall'ente cui è succeduto il Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung per il motivo che, benché l'art. 9, n. 2, del regolamento 473/67 contempli espressamente, tra i casi di forza maggiore, l'interruzione della navigazione interna a causa del gelo, tuttavia l'impresa non poteva valersi di questa disposizione, giacché la forza maggiore aveva impedito solo l'importazione della materia prima, non già l'esportazione della merce richiesta nella licenza.

5 L'attrice era quindi costretta a chiedere una nuova licenza; ottenendola, poteva esportare il rimanente della partita di tritello, kg 297 881, dopo il 31 maggio 1970. Tuttavia, la restituzione corrispostale in base alla nuova licenza era di DM 288,96 la tonnellata, contro DM 307,05 la tonnellata in base alla prima licenza, il che significava per la Brüggen una perdita di DM 5 388.

6 I giudici nazionali di primo grado e di appello hanno ammesso in sostanza che l'attrice avrebbe dovuto ottenere la proroga della prima licenza d'esportazione, e si doveva quindi ricollocarla nella situazione in cui si sarebbe trovata se la domanda di proroga fosse stata accolta.

7 Il Bundesverwaltungsgericht ammette, al pari dei giudici del fatto, che la convenuta avrebbe dovuto concedere alla Brüggen la proroga della licenza. Esso esprime invece dei dubbi sulla possibilità di prorogare retroattivamente una licenza scaduta, unico modo che avrebbe consentito all'interessata di fruire della situazione in cui si sarebbe trovata se l'esportazione fosse stata effettuata in forza della prima licenza, ma incompatibile con il diritto nazionale, poiché questo non consente all'attrice di chiedere il risarcimento del danno conseguente alla decisione illegittima dell'amministrazione.

8 Inoltre, secondo il giudice a quo, una siffatta proroga retroattiva rischierebbe di danneggiare il funzionamento del sistema delle licenze di esportazione, in quanto la seconda licenza avrebbe solo funzione provvisoria di sostituzione,

il che metterebbe a repentaglio l'attendibilità del sistema come indice dell'andamento del mercato, da un lato, e, dall'altro, in quanto con questa possibilità il titolare della licenza potrebbe autoprorogare, in un certo senso, la validità della licenza stessa.

9 D'altra parte, l'impossibilità di prorogare retroattivamente la validità di una licenza di esportazione, in caso di forza maggiore, sarebbe poco soddisfacente sotto il profilo della tutela giuridica degli operatori economici della Comunità.

10 Così stando le cose, il Bundesverwaltungsgericht ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 agosto 1967, n. 473 (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16), si possa estendere per un periodo già passato, quindi con efficacia retroattiva, la validità di una licenza di esportazione con restituzione prefissata, allo scopo di garantire ad un esportatore, la cui licenza non è stata prorogata tempestivamente e che perciò ha effettuato l'esportazione sulla base di una nuova licenza, l'applicazione della restituzione prefissata.»

11 Con detta questione, il giudice a quo chiede in sostenza se l'art. 9, n. 1, del regolamento n. 473/67 consenta di prorogare retroattivamente la validità di una licenza d'esportazione, qualora l'amministrazione competente abbia ingiustamente negato la proroga tempestiva richiesta per motivi di forza maggiore e quindi l'esportazione abbia dovuto effettuarsi in base a una nuova licenza relativa alla stessa operazione. La questione implica pure il problema della validità della seconda licenza.

12 Si deve anzitutto osservare che dalla lettera e dallo spirito dell'art. 9, nn. 1 e 2, del regolamento n. 473/67 si desume che una causa di forza maggiore costituisce la condizione necessaria e sufficiente per la proroga della validità delle licenze d'importazione o d'esportazione per i cereali.

13 Ne consegue che, se l'esistenza di un caso di forza maggiore non è o non è più contestato dalle autorità nazionali, le quali agiscono sotto il controllo dei giudici competenti, la proroga della validità delle licenze spetta agli importatori od esportatori interessati che ne facciano domanda.

14 Quanto al problema della proroga retroattiva della licenza d'esportazione, si deve osservare che il diritto dell'attrice alla proroga della licenza d'esportazione ha lo scopo di consentirle d'effettuare l'operazione fruendo della restituzione prefissata indicata nella licenza stessa, malgrado i contrattempi causati dagli eventi che costituiscono la forza maggiore; esso deve quindi poter produrre tutti gli effetti necessari a tale scopo.

15 Poiché le deroghe rigorosamente definite e circoscritte ai casi di forza maggiore non inficiano, in via di massima, l'attendibilità del sistema delle licenze, gli effetti della decisione di proroga della validità di una licenza d'esportazione adottata per causa di forza maggiore devono essere gli stessi, indipendentemente dal fatto che la proroga sia stata concessa prima o dopo la scadenza della licenza.

16 Questa soluzione è d'obbligo anche per motivi connessi alla tutela giuridica del titolare della licenza nel senso che se la proroga retroattiva fosse impossibile, detto titolare non potrebbe fruire dei diritti attribuitigli dall'art. 9 del regolamento n. 473/67.

17 Si deve ricordare inoltre che, in caso di smarrimento della licenza, dovuto a forza maggiore, la Corte ha considerato lecita la presentazione di una domanda a norma dell'art. 18, n. 1, del regolamento della Commissione 10 luglio 1970, n. 1373 (GU L 158, pag. 1) anche dopo la scadenza della licenza (sentenza 30. 1. 1971, Kampffmeyer, 158/73, Racc. pag. 101). D'altra parte, la validità di siffatta proroga retroattiva può desumersi da una disposizione adottata successivamente ai fatti della presente causa, cioè l'art. 36, n. 2, del regolamento della Commissione 3 dicembre 1980, n. 3183 — che stabilisce le modalità comuni d'applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 338, pag. 1) — il quale dispone che, in caso di forza maggiore, si può chiedere la proroga della licenza entro trenta giorni dalla scadenza della stessa. Stando così le cose, è chiaro che la decisione, la quale dà seguito alla richiesta, può essere adottata anche a posteriori, il che implica che la proroga si applichi retroattivamente al periodo intercorso tra la scadenza della licenza e la decisione in merito alla richiesta di proroga.

18 Ne consegue che, per motivi inerenti alla tutela giuridica del titolare della licenza, la proroga retroattiva, la quale non menoma in misura rilevante l'attendibilità del sistema delle licenze, deve essere considerata valida ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento 473/67.

19 Si deve poi rilevare che il riconoscimento della validità di detta proroga retroattiva fa sorgere il problema della validità della seconda licenza che, nella fattispecie, è stata rilasciata all'attrice.

20 In proposito, da quanto precede si desume che, dato che la prima licenza, la quale è stata prorogata, deve produrre tutti i suoi effetti, la seconda, che si riferisce alla stessa operazione d'esportazione, cessa automaticamente di avere effetto e va formalmente annullata.

21 Si deve quindi risolvere la questione sollevata dichiarando che l'art. 9, n. 1, del regolamento 473/67 va interpretato nel senso che consente di prorogare per un periodo di tempo già trascorso, dunque retroattivamente, la validità di una licenza d'esportazione con restituzione prefissata, qualora l'amministrazione competente abbia ingiustamente rifiutato la proroga tempestiva, richiesta per causa di forza maggiore, e per questo motivo l'esportazione abbia dovuto effettuarsi in base ad una nuova licenza relativa alla stessa operazione; in questo caso, la nuova licenza non può produrre effetti e va formalmente annullata.

Sulle spese

22 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato le sue osservazioni alla Corte, non sono ripetibili.

23 Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al Bundesverwaltungsgericht, cui spetta quindi pronunciarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza 17 dicembre 1981, dichiara:

L'art. 9, n. 1, del regolamento 473/67 va interpretato nel senso che consente di prorogare per un periodo di tempo già trascorso, dunque retroattivamente, la validità di una licenza d'esportazione con restituzione prefissata, qualora l'amministrazione competente abbia ingiustamente rifiutato la proroga tempestiva, richiesta per causa di forza maggiore, e per questo motivo l'esportazione abbia dovuto effettuarsi in base ad una nuova licenza relativa alla stessa operazione; in questo caso, la nuova licenza non può produrre effetti e va formalmente annullata.

Pescatore Due Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 16 dicembre 1982.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 2 DICEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Gli antefatti del procedimento pregiudiziale sul quale mi accingo oggi ad esprimere il mio parere possono così riassumersi:

La ditta H. e J. Brüggen, attrice e resistente in cassazione nel procedimento principale, possiede un'azienda di lavorazione dei cereali in Lubecca. Per esportare kg 595 920 di tritello di avena in Perù, aveva ottenuto una licenza, previa prestazione di cauzione valida fino al 31 maggio 1970, rilasciata dall'ente allora competente, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Il tritello di avena doveva venire prodotto con materia prima che avrebbe dovuto giungere a Lubecca dalla DDR, per vie d'acqua interne, in due parti, nella prima e nella seconda metà di aprile. A causa dell'inverno particolarmente rigido, che fece gelare per un lungo periodo le vie d'acqua della DDR, vi fu un ritardo nella

1 — Traduzione dal tedesco.