CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO del 23 settembre 1986 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il tribunale di Bruxelles vi ha sottoposto una questione di interpretazione del regolamento della Commissione 19 maggio 1981, n. 1371, recante modalità per l'applicazione amministrativa degli importi compensativi monetari (GU L 138, pag. 1), ed in particolare dell'art. 17, n. 3, che recita:

« (...)

Gli importi compensativi monetari sono pagati dalle autorità competenti entro due mesi dalla data di presentazione dei documenti giustificativi, tranne:

a) in caso di forza maggiore,

oppure

b) nel caso che siano stati avviati accertamenti amministrativi circa il diritto agli importi compensativi monetari. In tal caso, il pagamento ha luogo soltanto quando l'esistenza di tale diritto sia confermata ».

Poiché gli antefatti e gli antecedenti della causa risultano dalla relazione d'udienza, non occorre che io li riassuma in questa sede.

Prenderò in esame, in successione, il problema del dies a quo del termine di due mesi e l'interpretazione da dare alla nozione di « forza maggiore », tenendo presente in entrambi i casi la formulazione della questione posta dal giudice in merito.

* Traduzione dal francese.

1. *Il dies a quo del termine di due mesi*

Il tribunale di Bruxelles vi chiede in primo luogo

« Se l'art. 17, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione n. 1371/81 debba essere interpretato nel senso che il termine di due mesi ivi contemplato, entro il quale debbono essere pagati gli importi compensativi monetari, decorre dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ha presentato richiesta di pagamento degli ICM e gli altri documenti la cui presentazione è obbligatoria, presso la competente autorità nazionale, o nel senso che detto termine decorre soltanto una volta accertato, in base all'esame dei documenti presentati compiuto dalla competente autorità nazionale, che la pratica presentata è completa e che l'interessato ha diritto a ricevere importi compensativi monetari. »

La *Denkavit* e la *Commissione* ritengono che il momento determinante da cui decorre il termine di cui trattasi sia quello della presentazione, presso l'autorità competente, nella fattispecie l'Ufficio centrale dei contingenti e delle autorizzazioni (UCCA), della domanda nonché dei documenti giustificativi di cui essa dev'essere obbligatoriamente corredata.

Invece, lo *Stato belga* ritiene che i documenti giustificativi possano considerarsi completi, e che quindi inizi a decorrere il termine di due mesi, solo quando l'UCCA abbia concluso la procedura amministrativa che, a suo dire, comprende (in ordine cronologico) le seguenti fasi: ricezione della

domanda; iscrizione della domanda ed attribuzione di un numero d'ordine; comunicazione di questo numero di riferimento al richiedente, fotocopia del documento doganale; esame delle dichiarazioni in relazione al documento doganale; accertamenti eventuali presso l'amministrazione delle dogane.

A mio parere non può esservi dubbio che l'interpretazione corretta è la prima, per motivi che hanno attinenza sia alla lettera dell'art. 17, sia alla sua finalità.

In primo luogo, il testo è chiaro: il termine decorre « dalla data di presentazione dei documenti giustificativi ». Ora, la presentazione è necessariamente un atto del richiedente; non può dipendere dal comportamento dell'organo presso il quale l'interessato presenta la domanda.

Quest'ultimo può certamente verificare se la pratica è completa, ossia se tutti i documenti obbligatori sono allegati alla domanda, ma il richiedente deve poter in ogni caso conoscere in modo chiaro e preciso la data in cui il termine inizia a decorrere.

Nella fattispecie, l'amministrazione belga avrebbe potuto per esempio incaricare uno o più dipendenti della ricezione e della registrazione delle nuove domande.

Essi avrebbero verificato la produzione, in allegato, dei documenti necessari. Per le importazioni provenienti dai Paesi Bassi trattavasi in realtà di un solo documento, ossia un esemplare della dichiarazione X 10 (si veda a tal proposito la comunicazione del ministero dell'Agricoltura pubblicata sul Moniteur belge del 25.2.1982).

Nel caso in cui mancasse tale documento, la domanda sarebbe stata respinta: il termine non avrebbe iniziato a decorrere.

In caso contrario la domanda sarebbe stata registrata senza indugi e la data di tale registrazione avrebbe fatto scattare il termine.

L'accertamento della corrispondenza fra l'esemplare della dichiarazione X 10 allegato alla domanda e quello trasmesso direttamente alla dogana fa chiaramente parte dell'esame della fondatezza di una domanda.

Risulta in secondo luogo dal secondo considerando del regolamento della Commissione 11 febbraio 1974, n. 343 (GU 1974, L 40, pag. 4), che ha introdotto il concetto di un termine di pagamento degli ICM nella normativa recante modalità di applicazione di tali importi, che la finalità di tale norma è quella di « evitare distorsioni della concorrenza tra gli operatori degli Stati membri ». La stessa motivazione è stata riportata nel 14° considerando del regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380 (GU 1975, L 139, pag. 37) la cui parte relativa alle modalità di applicazione amministrativa degli ICM è stata appunto sostituita dal regolamento n. 1371/81 che vi si chiede di interpretare.

Tale obiettivo risulterebbe in pericolo se il dies a quo del termine differisse da uno Stato membro all'altro a causa di eventuali divergenze tra le procedure nazionali o del diverso grado di diligenza delle autorità competenti. Anche per questo motivo è stato stabilito un termine relativamente breve, tale che le eventuali variazioni nel tempo che possono verificarsi da uno Stato all'altro nel pagamento degli ICM siano ridotte al minimo.

Infine, è semplicemente naturale ed equo che il menzionato termine di due mesi abbia lo stesso carattere imperativo ed obiettivo di quello che è imposto, in forza del n. 2 dello stesso art. 17 del regolamento n. 1371/81, ai richiedenti. Questi devono presentare i do-

cumenti relativi all'attribuzione degli ICM « entro dodici mesi dal giorno in cui le autorità doganali hanno accettato la dichiarazione d'importazione o quella di esportazione »; in mancanza, « il diritto al pagamento degli importi compensativi monetari *viene meno* ».

Nella sentenza 22 gennaio 1986 (causa 266/84, Denkavit France/Forma, Racc. 1986, pag. 149) [1] la Corte ha ritenuto che il termine di due mesi di cui al n. 3 « completa il sistema » introdotto dal n. 2, il cui obiettivo è « la verifica delle situazioni amministrative senza indebiti ritardi » (punti 18 e 19 della motivazione). Ora, il decorso del termine di due mesi (entro il quale l'autorità competente deve adempiere l'obbligo di pagamento) dal momento in cui il richiedente ha presentato la domanda ed i documenti prescritti è necessario, al fine del conseguimento di tale obiettivo, quanto il decorso del termine di dodici mesi (entro il quale il richiedente deve presentare la pratica) dal momento in cui le autorità doganali hanno accettato la dichiarazione d'importazione o quella di esportazione.

Completamente diversa è la situazione quando l'autorità competente ritiene che il diritto del richiedente agli ICM dia adito a dubbi. In questo caso essa ha la possibilità, in forza dell'art. 17, n. 3, lett. b), di avviare accertamenti amministrativi che possono far ritardare il pagamento eventualmente oltre i due mesi, fino al momento in cui il diritto agli ICM è stabilito in modo incontestabile. Ma l'amministrazione, in questo caso, ha il dovere di informare il richiedente che sono stati avviati accertamenti e che, pertanto, il termine probabilmente non potrà venir rispettato.

In mancanza dell'avvio di questi accertamenti amministrativi, o addirittura di una decisione di rigetto della domanda nel termine di due mesi, l'autorità nazionale è tenuta al pagamento entro tale termine.

Per tutti questi motivi, concludo nel senso che l'interpretazione da accogliere è quella riportata nella prima parte della questione sottoposta e propongo pertanto che questa questione pregiudiziale venga risolta nei seguenti termini:

« l'art. 17, n. 3, del regolamento della Commissione n. 1371/81 dev'essere interpretato nel senso che il termine di due mesi ivi contemplato, entro il quale devono essere pagati gli ICM, decorre dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ha presentato la domanda di pagamento e gli altri documenti, la cui presentazione è obbligatoria, presso la competente autorità nazionale ».

2. *La nozione di forza maggiore*

Il tribunale di Bruxelles vi sottopone poi le due seguenti questioni pregiudiziali:

« 2) se possa essere invocata la forza maggiore ai sensi dell'art. 17, n. 3, lett. a), del regolamento della Commissione n. 1371/81, qualora la complessità della normativa in materia di concessione degli importi compensativi monetari per un determinato settore agricolo e la conseguente complessità dell'esame delle pratiche presentate e del calcolo degli importi da applicare rendano impossibile alla competente autorità nazionale di uno Stato membro rispettare il termine di due mesi fissato dall'art. 17, n. 3, malgrado l'impiego di tutto il personale disponibile, in caso di improvviso ed enorme aumento delle domande di ICM;

1 — Tale sentenza riguarda il regolamento n. 1380/75, i cui artt. 14, 15 e 16 anticipano, con formulazioni lievemente differenti, i nn. 1, 2 e 3 dell'art. 17 del regolamento n. 1371/81.

3) se la competente autorità nazionale possa invocare la forza maggiore ai sensi dell'art. 17, n. 3, del regolamento n. 1371/81, qualora la sua disponibilità di personale non possa essere adeguata, in base alle restrizioni di bilancio imposte dalla legge nazionale, ad un improvviso, notevole aumento del numero delle domande di concessione di importi compensativi monetari ».

Secondo lo *Stato belga* va considerato come forza maggiore ai sensi dell'art. 17, n. 3, lett. a), del regolamento n. 1371/81 il concorso delle tre seguenti circostanze eccezionali:

— l'aumento considerevole ed improvviso delle domande di ICM, che sarebbe risultato dal fatto che, a seguito della svalutazione del franco belga/lussemburghese avvenuta il 22 febbraio 1982, e fino al 23 maggio 1983, hanno dovuto essere concessi anche, e per la prima volta, ICM all'importazione in Belgio di prodotti agricoli provenienti dai Paesi Bassi, la controparte commerciale più importante del Belgio per quanto concerne l'importazione di prodotti agricoli;

— l'inadeguatezza dell'organico dell'UCCA, cui non si avrebbe potuto por rimedio a causa delle restrizioni di bilancio imposte dalla legge;

— la complessità del sistema degli ICM nel settore degli alimenti per animali, che sarebbe di tal natura da prolungare la procedura amministrativa che consente di accertare il diritto agli ICM e di liquidarne l'importo.

La *Denkavit* e la *Commissione* ritengono, dal canto loro, che nessuna di tali circostanze soddisfi ai criteri che, secondo la giurisprudenza della Corte, devono essere rispettati perché si configuri un caso di forza maggiore.

Nella precitata sentenza in causa 266/84 la Corte ha ricordato la sua giurisprudenza costante in materia: « si devono intendere per forza maggiore delle circostante estrenee a colui che la fa valere, straordinarie ed imprevedibili, i cui effetti non avrebbero potuto essere evitati nonostante la diligenza spiegata. Tale nozione deve essere esaminata nel contesto di ciascun regolamento in cui appare il termine « forza maggiore » « (punto 27 della motivazione) [2].

È vero che nella quasi totalità dei casi in cui la nozione di forza maggiore è stata invocata dinanzi alla Corte ciò è avvenuto da parte di imprese o privati.

Nei soli tre casi in cui, a quanto mi consta, si è fatto ricorso al concetto di forza maggiore da parte di uno Stato membro, si trattava per quest'ultimo di giustificare l'inadempimento di un obbligo ad esso contestato nell'ambito del procedimento di cui all'art. 169 del trattato CEE. Nei primi due casi (sentenze 5 maggio 1970, causa 77/69, Commissione/Belgio, Racc. 1970, pag. 237, e 18 novembre 1970, causa 8/70, Commissione/Italia, Racc. 1970, pag. 961), la Corte

2 — Recentemente la Corte ha utilizzato, a più riprese, altre due formulazioni sostanzialmente identiche, per definire la nozione di forza maggiore: « La nozione di forza maggiore riguarda essenzialmente, prescindendo dalle peculiarità dei settori specifici in cui essa viene impiegata, avvenimenti esterni che rendono impossibile il verificarsi dell'evento di cui trattasi. Anche se non presuppone un'impossibilità assoluta, essa richiede tuttavia che si tratti di difficoltà anormali, indipendenti dalla volontà dell'interessato, e che risultino inevitabili malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso« (sentenze 9 febbraio 1984, causa 284/82, Acciaierie e Ferrerie Busseni SpA/Commissione delle CC EE, Racc. 1984, pag. 557; 30 maggio 1984, causa 224/83, Ferriera Vittoria Srl/Commissione delle CC EE, Racc. 1984, pag. 2349; 12 luglio 1984, causa 209/83, Ferriera Valsabbia SpA/Commissione delle CC EE, Racc. 1984, pag. 3089). Oppure: « perché possa dichiararsi che ricorre l'ipotesi di forza maggiore è necessario che la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi« (sentenze 18 marzo 1980, Valsabbia ed altri/Commissione delle CC EE, Racc. 1980, pag. 907; 13 novembre 1984, cause riunite 98 e 230/83, Van Gend & Loos NV ed Expeditiebedrijft Wim Bosman BV/Commissione delle CC EE, Racc. 1984, pag. 3763).

ha respinto l'eccezione di forza maggiore fondata sulle lungaggini dell'iter parlamentare in quanto « la responsabilità di uno Stato membro ai sensi dell'art. 169 sussiste indipendentemente dall'organo dello Stato la cui azione od inerzia ha dato luogo alla trasgressione, anche se si tratta di un'istituzione costituzionalmente indipendente ».

In una causa più recente (sentenza 11 luglio 1985, causa 101/84, Commissione/Italia, Racc. 1985, pag. 2629) la Corte ha riconosciuto che un attentato che aveva distrutto le installazioni della banca di dati statistici « ha potuto costituire un caso di forza maggiore ed ha creato difficoltà insormontabili », ma non ha tuttavia accolto l'eccezione in quanto « i suoi effetti hanno potuto durare solo per un certo periodo, e cioè per il tempo materialmente necessario, ad un'amministrazione che metta in opera la normale diligenza, per la sostituzione dell'impianto tecnico distrutto e per l'acquisizione e l'elaborazione dei dati » (punto 16 della motivazione).

Detto ciò, non credo che da quanto precede possa dedursi una differenza nella valutazione effettuata dalla Corte a seconda che l'eccezione di forza maggiore sia sollevata da un lato da un privato o da un'impresa, o, dall'altro, da uno Stato membro. Al contrario, mi sembra che la citata giurisprudenza debba essere applicata a qualunque « soggetto di diritto » e che la valutazione della forza maggiore possa variare solo in relazione all'ambito normativo nel quale tale nozione è destinata ad operare.

Nella fattispecie l'ambito normativo è quello del regolamento n. 1371/81.

Abbiamo visto in precedenza quali considerazioni stiano alla base dell'art. 17, n. 3: si tratta in primo luogo di evitare distorsioni della concorrenza tra gli operatori dei diversi Stati membri.

Ne consegue che le autorità competenti, nell'applicazione di tale disposizione, devono mettere in opera la massima diligenza. Il superamento del termine è ammesso solo nei casi eccezionali tassativamente elencati, ossia la forza maggiore e gli accertamenti amministrativi.

a) La complessità del calcolo degli ICM nel settore degli alimenti per animali è idonea a configurare un caso di forza maggiore o l'elemento costitutivo di un tale caso?

A tal proposito condivido il parere della Commissione, secondo cui « è estremamente improbabile che il legislatore comunitario abbia inteso stabilire un termine di pagamento la cui osservanza sia obiettivamente impossibile in un settore agricolo determinato, anche in circostanze normali. È ancor meno verosimile che (esso) abbia voluto por rimedio a tale impossibilità obiettiva mediante l'eccezione costituita dal « caso di forza maggiore » di cui all'art. 17, n. 3, lett. a) ».

Se fosse stato del parere che si poneva un problema particolare nel settore degli alimenti per animali, il legislatore comunitario avrebbe certamente contemplato un termine superiore a due mesi almeno per quanto riguarda il settore considerato.

Il regolamento n. 1371/81 è stato adottato previo parere conforme di tutti i comitati di gestione interessati (si veda l'ultimo considerando di tale regolamento). Ne consegue che almeno la maggioranza degli Stati membri riteneva che un termine di due mesi potesse esser rispettato anche nel settore degli alimenti per animali. D'altra parte, non è stato segnalato alla Corte che siano avvenuti ritardi di pagamento in altri Stati membri.

In realtà, non mi pare assolutamente possibile ritenere che la complessità di una normativa comunitaria, alla cui elaborazione uno Stato membro ha partecipato, costituisca una difficoltà anormale ed imprevedibile tale da risultare insormontabile per l'amministrazione dello Stato stesso, nonostante ogni diligenza eventualmente spiegata.

Al fine di facilitare il compito delle autorità competenti, l'art. 6 del regolamento n. 1371/81 dispone d'altra parte che « l'interessato è tenuto a fornire nel documento all'uopo prescritto tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'importo compensativo monetario », ed in particolare, « se necessario per il calcolo dell'importo compensativo monetario, la composizione dei prodotti ».

Risulta infine, dal modo in cui il tribunale di Bruxelles ha formulato la seconda questione, che anch'esso non ritiene che la complessità dei calcoli possa costituire, di per se stesso, un caso di forza maggiore. Esso menziona infatti tale elemento solo congiuntamente ad « un aumento considerevole ed improvviso delle domande ».

b) Al riguardo, vanno formulate le seguenti osservazioni.

Quando uno Stato membro è indotto a svalutare la sua moneta oltre una certa percentuale, ne risulta, da un giorno all'altro, la necessità di attribuire gli ICM in occasione delle importazioni di prodotti agricoli provenienti da tutti gli altri Stati membri, esclusi quelli che hanno svalutato nella stessa proporzione di esso, nonché provenienti da paesi terzi.

Ad una situazione caratterizzata dall'assenza di ICM segue dunque all'improvviso un cumulo di domande.

È evidente che ciò costituisce un trauma per qualsiasi amministrazione, anche se dispone di personale in misura adeguata.

Tuttavia il legislatore comunitario non ha contemplato un periodo di adeguamento (per es. sotto forma di un termine di pagamento transitoriamente più ampio) per il caso in cui uno Stato membro debba introdurre gli ICM per la prima volta.

Esso è dunque partito dal presupposto che gli Stati membri avrebbero preso i provvedimenti necessari al fine di consentire alle loro autorità competenti di far fronte all'eventualità dell'introduzione o dell'estensione degli ICM nei loro scambi.

Un aumento considerevole ed improvviso delle domande dirette al pagamento di tali importi è infatti una mera conseguenza, normale e prevedibile, della stessa istituzione del sistema degli ICM, anch'esso fondato sulla previsione della futura effettuazione, di tanto in tanto, di adeguamenti monetari.

Il Belgio avrebbe quindi dovuto anch'esso prendere determinate precauzioni a tal proposito.

La possibile introduzione di importi compensativi negativi in occasione delle importazioni di prodotti agricoli provenienti dalla principale controparte del Belgio in tal settore, i Paesi Bassi, non costituiva certamente più un avvenimento imprevedibile da quando, nell'ottobre 1981, circa quattro mesi prima della svalutazione del franco belga/lussemburghese nel febbraio 1982, era stato deciso che i Paesi Bassi non erano più da considerare come un solo Stato membro, con il Belgio e il Lussemburgo, ai fini dell'applicazione della normativa sugli ICM (a seguito della modifica apportata al regolamento n. 1371/81 dal regolamento 7 ottobre 1981, n. 2898).

c) In merito all'inadeguatezza degli organici dovuta alle restrizioni di bilancio imposte dalla legge, neanch'essa può considerarsi come elemento costitutivo di un caso di forza maggiore, in quanto è una circostanza provocata dallo stesso Stato belga e pertanto non gli è per nulla estranea.

D'altra parte, non è escluso che anche con gli organici esistenti i servizi competenti avrebbero potuto rispettare il termine di due mesi corrispondendo gli ICM per così dire in forma di anticipo, con l'espressa riserva di un successivo controllo più approfondito.

Poiché le cause all'origine delle difficoltà di cui trattasi vuoi non erano estranee allo Stato belga, vuoi non hanno condotto a conseguenze fatali ed inevitabili al punto da rendere obiettivamente impossibile per lo Stato l'adempimento dei suoi obblighi, ne concludo che neanche il concorso di esse può costituire un caso di forza maggiore.

Direi persino, in applicazione della citata sentenza nella causa 101/84, che se esse avessero potuto costituire un siffatto caso di forza maggiore, creando difficoltà insormontabili, anche in questo caso avrebbero potuto essere invocate solo limitatamente al periodo necessario ad un'amministrazione normalmente diligente per porvi rimedio. Ora, nella fattispecie, il caso di forza maggiore sembra essere stato fatto valere, almeno nei confronti della Denkavit, per tutta la durata di validità degli ICM considerati, ossia quindici mesi (24 febbraio 1982 — 23 marzo 1983).

Di conseguenza, propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate dal tribunale di Bruxelles:

1) L'art. 17, n. 3, del regolamento della Commissione n. 1371/81 dev'essere interpretato nel senso che il termine di due mesi prescritto per il pagamento degli ICM decorre dal giorno successivo a quello in cui l'interessato ha presentato, presso l'autorità nazionale competente, la domanda di pagamento e gli altri documenti che è tenuto a produrre.

2) La forza maggiore ai sensi dell'art. 17, n. 3, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione n. 1371/81 non può essere fatta valere qualora la complessità della normativa relativa alla concessione degli importi compensativi monetari in un determinato settore agricolo, nonché la complessità dell'esame della pratica presentata e del calcolo degli importi da applicare rendano impossibile alla competente autorità nazionale di uno Stato membro rispettare il termine di due mesi posto all'art. 17, n. 3, nonostante l'impiego di tutto il personale disponibile, in caso di aumento considerevole ed improvviso delle domande di importi compensativi monetari.

3) L'autorità nazionale competente non può invocare la forza maggiore ai sensi dell'art. 17, n. 3, lett. a) del regolamento (CEE) n. 1371/81 qualora, a causa delle restrizioni di bilancio imposte dalla legge nazionale, gli organici dei suoi servizi non possano essere adeguati ad un aumento considerevole ed improvviso delle domande di concessione di importi compensativi monetari.

Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Poiché nei confronti delle parti, nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, spetta a quest'ultimo statuire sulle spese.