SENTENZA DELLA CORTE (quinta sezione)
22 gennaio 1986 *

Nel procedimento 266/84,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal tribunal administratif di Rouen, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Denkavit France SARL

e

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 15 del regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380 recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 139, pag. 37),

LA CORTE (quinta sezione),

composta dai signori U. Everling, presidente di sezione, R. Joliet, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

esaminate le osservazioni presentate:

— dal FORMA, parte convenuta, rappresentata dall'avvocato P. Villey, e

— dalla Commissione delle Comunità europee rappresentata dalla sig.ra D. Sorasio, membro del suo ufficio legale in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 22 ottobre 1985,

ha pronunziato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

SENTENZA

(Parte « In fatto » non riprodotta)

In diritto

1 Con sentenza 9 novembre 1984, pervenuta alla Corte il 12 novembre seguente il tribunal administratif di Rouen ha sollevato, ex art. 177 del trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative alla validità e all'interpretazione dell'art. 15 del regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 139, pag. 37).

2 Tali questioni sono state sollevate nel corso di una controversia tra la Denkavit France (in prosieguo: « Denkavit ») e il Fonds d'orientation et de regularisation des marchés agricoles (in prosieguo: « FORMA »), ente francese d'intervento, che aveva respinto una domanda di detta impresa volta al pagamento degli importi compensativi monetari (in prosieguo: « ICM »).

3 L'art. 15 del citato regolamento n. 1380/75 prevede che « la pratica relativa al pagamento dell'importo compensativo monetario deve essere depositata, salvo i casi di forza maggiore, entro i sei mesi successivi al giorno di espletamento delle formalità doganali, a pena di decadenza ». La prova dell'avvenuto espletamento di tali formalità è data, in linea di principio, nelle forme previste al n. 2 dell'art. 11 del medesimo regolamento, mediante presentazione dell'esemplare di controllo denominato T5, contemplato dall'art. 1 del regolamento della Commissione, 19 novembre 1969, n. 2315 (GU L 295, pag. 14).

4 Secondo il n. 5, aggiunto a questo articolo dal regolamento della Commissione, 25 giugno 1976, n. 1498 (GU L 167, pag. 28), « se, per circostanze indipendenti dalla volontà dell'interessato, l'esemplare di controllo di cui al n. 2 non è pervenuto all'ufficio di partenza o all'organismo centralizzatore entro tre mesi dal suo rilascio, l'interessato può presentare all'organismo competente una domanda motivata di equivalenza corredata di documenti giustificativi (...) ».

5 Per quanto riguarda la procedura di pagamento dell'ICM limitatamente a ciò che attiene al caso di specie, bisogna rilevare che nell'ipotesi di esportazione di merci dalla Francia al Regno Unito, sono le autorità francesi quelle che pagano all'operatore l'ICM che dovrebbe essere versato dal Regno Unito, secondo una procedura concordata tra i due Stati membri a norma dell'art. 2 bis del regolamento 12 maggio 1971, n. 974 (GU L 106, pag. 1), con le modifiche introdotte dal regolamento n. 1112/73 (GU L 114, pag. 4). Peraltro, secondo la prassi amministrativa francese, l'originale del modulo T5 è rimesso all'operatore stesso tramite l'ufficio doganale di partenza; non è trasmesso, com'è prassi negli altri Stati membri, direttamente dalle autorità doganali dello Stato di destinazione all'organo competente per il pagamento.

6 Come risulta dagli atti, il 19 gennaio 1977, la Denkavit esportava nel Regno Unito venti tonnellate di una merce denominata « Finisher C 2 », destinata all'alimentazione di bestiame e che dà diritto all'ICM in caso d'importazione nel Regno Unito. Veniva compilato il modulo T5.

7 Con lettera 25 aprile 1977, la Denkavit comunicava al FORMA che l'originale dell'esemplare di controllo T5 non gli era stato restituito.

8 Il 4 novembre 1977, la Denkavit depositava presso il FORMA il fascicolo della domanda di pagamento contenente i documenti di cui disponeva. Tra questi vi era una lettera, in data 11 ottobre 1977, ottenuta a sua richiesta dalla dogana britannica, in cui si precisava che il modulo di controllo T5 era stato smarrito.

9 A partire dal 10 maggio 1978, la Denkavit compiva dei passi per ottenere dalle autorità britanniche i documenti di equivalenza, presentati infine al FORMA il 29 agosto 1978, unitamente alla domanda di pagamento dell'ICM

10 Il 1° settembre 1978, il FORMA rifiutava il pagamento adducendo che la Denkavit non aveva provato di aver spiegato tutta la diligenza necessaria per depositare la domanda di pagamento entro il termine regolamentare di sei mesi dall'importazione della merce. Questa decisione veniva impugnata dalla Denkavit dinanzi al tribunal administratif di Rouen.

11 Fra l'altro, la Denkavit allegava dinanzi al giudice che la decadenza era una sanzione sproporzionata rispetto allo scopo perseguito, che rendeva illegittimo l'art. 15 del regolamento n. 1380/75. Essa sosteneva inoltre che lo smarrimento del decumento T5 da parte delle autorità doganali, costituiva un caso di forza maggiore preclusivo della decadenza.

12 Il FORMA ha, di contro, sostenuto la legittimità dell'art. 15 ed ha fatto valere che non essendovi la prova di un comportamento diligente da parte della Denkavit entro il 20 luglio 1977, data di scadenza del termine di sei mesi per la presentazione all'ufficio competente della domanda motivata di equivalenza corredata di documenti giustificativi, la mancata restituzione dell'originale dell'esemplare di controllo T5 non poteva essere considerato un caso di forza maggiore. La decadenza, quindi, si sarebbe già verificata il 29 agosto 1978, al momento della tardiva presentazione del fascicolo relativo alla domanda di pagamento dell'ICM.

13 Per risolvere questa controversia, il tribunal administratif di Rouen ha sospeso il giudizio fino alla pronunzia in via pregiudiziale della Corte su due questioni, così formulate nella motivazione della sentenza di rinvio:

« Considerando (...) che la soluzione della lite dipende dal:

— se la decadenza contemplata dall'art. 15 del regolamento CEE n. 1380/75 misconosce i principi generali del diritto comunitario in quanto non è conforme al principio della proporzionalità della sanzione ed è in contrasto con lo spirito del sistema comunitario di pagamento degli importi compensativi;

— e in caso di soluzione negativa di detta questione, se la mancata restituzione del modulo di controllo ECT n. 5 costituisca un caso di forza maggiore ai sensi dell'articolo sopracitato, ed a quali condizioni; (...) ».

Sulla prima questione

14 La Denkavit deduceva che la decadenza contemplata dall'art. 15 del regolamento n. 1380/75 era contraria a due principi generali del diritto comunitario. Essa sarebbe contraria in un primo luogo al principio di proporzionalità, poiché si tratta di una sanzione che supera i limiti di quanto è adeguato e necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito, come risulterebbe dalla giurisprudenza della Corte e soprattutto dalle sentenze 29 febbraio 1979 (Buitoni, 122/78, Racc., pag. 677) e 9 novembre 1983 (Repubblica federale di Germania/Commissione, 46/82,

Racc., pag. 3549). La sentenza 29 aprile 1982 (Merkur, 147/81, Racc., pag. 1389) riguarderebbe, invece, il regime della sospensione del prelievo sull'importazione e non potrebbe essere applicata in materia di ICM. In secondo luogo, la decadenza sarebbe contraria al principio del « rispetto dello spirito del regime degli ICM ». La Denkavit ritiene perciò che la norma in questione debba essere ritenuta illegittima.

15 Il FORMA ribatte che l'art. 15 non è contrario né al principio di proporzionalità, né allo spirito del sistema degli ICM.

16 La Commissione osserva anzitutto che la decadenza non è una sanzione, ma il normale effetto di ogni termine perentorio. Essa sostiene poi che, fra i principi generali del diritto comunitario non esiste quello del rispetto dello « spirito del sistema degli ICM ». In realtà si tratterebbe soltanto di un aspetto del principio di proporzionalità. Riguardo a tale principio, la Commissione deduce che l'imposizione di un termine imperativo, al cui mancato rispetto consegua la decadenza in cui è incorsa l'attrice, è lo strumento necessario ed adeguato per il raggiungimento dello scopo della parità di trattamento degli operatori nell'applicazione delle norme sull'attribuzione degli ICM. Il termine di sei mesi sarebbe un termine ragionevole, avuto riguardo alla prassi delle autorità doganali nazionali. Le situazioni eccezionali sarebbero, peraltro, disciplinate dall'art. 15.

17 Secondo la costante giurisprudenza della Corte, al fine di accertare se una norma comunitaria sia conforme al principio di proporzionalità, è in primo luogo necessario verificare se gli strumenti apprestati per realizzare lo scopo cui si mira siano adeguati all'importanza dello scopo stesso e, in secondo luogo, se siano necessari per raggiungerlo.

18 Nel caso di specie lo scopo del termine in questione è enunciato nel 14° « considerando » del regolamento n. 1380/75, secondo il quale « occorre esigere che la domanda di pagamento dell'importo compensativo sia presentata entro un termine ragionevole, ai fini di una corretta gestione amministrativa ». Scopo del termine è, quindi, la verifica delle situazioni amministrative senza indebiti ritardi.

19 Si deve notare che, avuto riguardo a queste considerazioni e « al fine di evitare che venga alterata la concorrenza tra gli operatori degli Stati membri », l'art. 16 del regolamento completa il sistema imponendo in linea di principio, il pagamento degli ICM entro il termine di due mesi dal giorno della presentazione del fascicolo completo.

20 L'imposizione di un termine imperativo per la presentazione della domanda è una misura necessaria per lo scopo menzionato. L'aver fissato questo termine in sei mesi non è irragionevole, se si tiene conto che è interesse degli operatori economici percepire al più presto possibile gli ICM e che, secondo la prassi amministrativa corrente, che la restituzione del documento di controllo avviene generalmente, come risulta dagli atti, entro un lasso di tempo relativamente breve.

21 Conviene poi osservare che la decadenza in cui si incorre in caso di presentazione tardiva del fascicolo è, di regola, il normale effetto della scadenza di un termine imperativo e non una sanzione. Bisogna ricordare che nel caso di specie, l'art. 15 prevede che delle circostanze eccezionali possono giustificare un ritardo, ove si configurino come forza maggiore.

22 Date queste circostanze, nulla consente di affermare che la decadenza comminata dall'art. 15 sia sproporzionata rispetto allo scopo prefissosi dal legislatore comunitario.

23 Si risolve, quindi, la questione del giudice nazionale nel senso che l'esame della prima questione non ha rivelato elementi tali da inficiare la legittimità dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75.

Sulla seconda questione

24 La Denkavit sostiene che lo smarrimento del documento T5 a causa della negligenza delle autorità doganali costituisce un caso di forza maggiore. Essa aggiunge che il FORMA ne fu avvisato il 25 aprile 1977, cioè entro il termine. Il termine di tre mesi per la presentazione della domanda di equivalenza, contemplato all'art. 11, n. 5, del regolamento n. 1380/75 sarebbe in effetti meramente facoltativo. In

senso conforme la Denkavit si richiama alla sentenza 6 ottobre 1982 (Eggers, 302/81, Racc. pag. 3443).

25 Secondo il FORMA, tuttavia, non può costituire un caso di forza maggiore la sola mancata restituzione dell'esemplare di controllo T5, poiché l'art. 11 del regolamento consente all'operatore diligente di evitare le conseguenze di tale anomalo evento.

26 La Commissione assume che, in linea di principio, costituiscono circostanze straordinarie ed imprevedibili quei comportamenti dell'amministrazione, estranei all'operatore, che configurino un illecito della P. A., quando, cioè, il servizio pubblico non abbia funzionato, o abbia funzionato male o abbia funzionato tardivamente. La Commissione ritiene tuttavia che perché sussista un caso di forza maggiore, debba esservi un secondo presupposto, cioè la normale diligenza dell'operatore. A questo proposito la Commissione deduce che il mancato valersi della facoltà di presentare una domanda di equivalenza ex art. 11, n. 5 del regolamento entro il termine di sei mesi, non è, di per sé, sufficiente per dimostrare che l'operatore non abbia spiegato la normale diligenza. Secondo la Commissione anche i passi volti ad ottenere la restituzione del modulo T5 potrebbero configurare una normale diligenza. Di contro, alla scadenza del termine di sei mesi, non si estinguerebbe l'obbligazione di spiegare la normale diligenza, poiché l'operatore deve far valere le sue pretese nel modo più diligente possibile anche dopo lo scadere di tale termine; egli potrebbe presentare, a questo fine, altri documenti di valore equivalente secondo quanto stabilito dalla normativa comunitaria.

27 È bene ricordare che, secondo la costante giurisprudenza della Corte, si devono intendere per forza maggiore delle circostanze estranee 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 ».

28 Il citato art. 11, n. 5 del regolamento n. 1380/75, ha predisposto a favore dell'interessato, una procedura speciale che contempla precisamente il caso in cui l'esemplare di controllo non sia tornato all'ufficio di partenza o all'ufficio centrale entro tre mesi dal rilascio. Secondo tale procedura, l'interessato può presentare domanda

di equivalenza all'ufficio competente, evitando così le conseguenze della perdita del documento T5. Dal sistema così delineato nello stesso regolamento n. 1380/75, deriva che l'operatore diligente deve presentare tale domanda al più presto possibile e, in ogni caso, prima della scadenza del termine di sei mesi stabilito dal summenzionato art. 15 del regolamento. L'interessato che abbia tralasciato di valersi di questa facoltà non può, quindi, invocare la forza maggiore contemplata dal detto art. 15.

29 La seconda questione si deve, dunque, risolvere nel senso, che, in caso di mancata restituzione del modulo di controllo T5, l'interessato non può invocare la forza maggiore, ove non abbia spiegato tutta la diligenza necessaria per evitare le conseguenze di tale mancata restituzione e, in particolare, non abbia presentato, prima dello scadere del termine di sei mesi, la domanda di equivalenza contemplata all'art. 11, n. 5, del regolamento n. 1380/75.

Sulle spese

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

Per questi motivi,

LA CORTE (quinta sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal tribunal administratif di Rouen con sentenza 9 novembre 1984, dichiara:

1) **L'esame delle questioni sollevate non ha rivelato elementi tali da inficiare la legittimità dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75.**

2) **Nel caso di mancata restituzione dell'esemplare di controllo T5, l'interessato che non abbia presentato, prima dello scadere del termine di sei mesi, la domanda di equivalenza contemplata all'art. 11, n. 5, del regolamento n. 1380/75, non può invocare la forza maggiore.**

Everling Joliet

Due Galmot Kakouris

Così deciso e pronunziato in udienza pubblica in Lussemburgo, il 22 gennaio 1986.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente della quinta sezione

U. Everling