CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO LA PERGOLA

presentate il 18 gennaio 1996 *

1. I quesiti posti dalla High Court, Irlanda con ordinanza del 25 luglio 1994 vertono sull'interpretazione e sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [1], nonché del regolamento (CEE) del Consiglio 8 agosto 1990, n. 2340, che impedisce gli scambi della Comunità per quanto riguarda l'Iraq ed il Kuwait [2].

2. Il caso da cui derivano le questioni sottoposte all'esame della Corte è qui di seguito sommariamente descritto.

L'Anglo Irish Beef Processors International (in prosieguo: l'«Anglo Irish Beef») è un gruppo di imprese irlandesi operante nel settore del commercio delle carni bovine. In virtù del regolamento n. 3665/87 [3], esso aveva ottenuto dalla competente autorità irlandese, il Minister for Agriculture Food and Forestry (in prosieguo: il «Minister»), il pagamento anticipato di una «restituzione differenziata» all'esportazione per la vendita in Iraq di un lotto di carne bovina. È bene avvertire fin da ora in qual senso la restituzione è definita nel regolamento come differenziata. Il suo ammontare viene diversamente calcolato secondo il paese di destinazione delle merci ed è così adeguato al prezzo praticato sul mercato da raggiungere. Lo scopo essenziale della normativa è quello di facilitare la vendita dei prodotti comunitari sui mercati dei terzi Stati, compensando l'esportatore per l'eventuale differenza fra il prezzo del mercato comunitario e quello, generalmente inferiore, corrente altrove. La restituzione dovuta per l'esportazione dei prodotti in Iraq era di notevole importo.

In conformità della vigente disciplina comunitaria, l'Anglo Irish Beef aveva costituito in favore del Minister una garanzia bancaria a concorrenza della somma anticipata, maggiorata del 20%. Tale garanzia è prevista, a titolo di cauzione, dato che l'esportatore fruisce della corresponsione anticipata della restituzione, precisamente per garantire all'autorità erogante l'eventuale rimborso della somma versata, qualora risulti successivamente accertato che «non ricorr[evano] i presupposti per la concessione della restituzione» (ventesimo 'considerando' del regolamento n. 3665/87) o che «il diritto alla restituzione riguardava un importo inferiore» (art. 6 del regolamento n. 565/80).

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 351, pag. 1.

2 — GU L 213, pag. 1.

3 — La fattispecie è disciplinata dal combinato disposto del regolamento citato nel testo, modificato da ultimo dal regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354, (GU L 38, pag. 34), e del regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5), modificato dal regolamento (CEE) n. 2026/83 (GU L 199 del 22 luglio 1983, pag. 12).

Come è detto nell'ordinanza di rinvio, le merci non erano ancora giunte a destinazione, e si trovavano precisamente in Turchia, nel momento in cui, a seguito dell'invasione del Kuwait da parte dell'Iraq, è stato disposto l'embargo commerciale nei confronti di quest'ultimo paese. Detto embargo era stato istituito dalla risoluzione n. 661 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 6 agosto 1990, alla quale si sono aggiunte le disposizioni del regolamento (CEE) n. 2340/90 del Consiglio delle Comunità europee, adottato l'8 agosto 1990, ma applicabile retroattivamente a partire dal 7 agosto.

A causa dell'embargo, le autorità turche impedivano alla nave che trasportava il carico dell'Anglo Irish Beef di raggiungere il territorio iracheno. I tentativi di vendere la merce in paesi per i quali era fissata una restituzione all'esportazione di importo pari a quello previsto per l'Iraq risultavano vani. Il carico veniva infine venduto su altri mercati, per i quali l'ammontare della restituzione dovuta all'esportatore risultava inferiore rispetto a quello già corrisposto all'Anglo Irish Beef. Il Minister, pertanto, chiedeva che l'Anglo Irish Beef restituisse la differenza indebitamente percepita, rifiutandosi di svincolare la garanzia bancaria sino a quando l'interessato non avesse adempiuto all'obbligo di restituzione. D'altra parte, non essendo controverso che la mancata consegna della carne in Iraq fosse dovuta ad un caso di forza maggiore, il Minister, in applicazione del regolamento sopra riferito, non chiedeva la maggiorazione del 20% su tale somma.

3. L'Anglo Irish Beef ha quindi adito la High Court, contestando, in quella sede, la pretesa restitutoria del convenuto e chiedendo, al tempo stesso, l'integrale liberazione della garanzia. Il giudice remittente ha quindi posto alla Corte i seguenti quesiti pregiudiziali:

«— Se il regolamento (CEE) della Commissione n. 3665/87 possa essere interpretato nel senso che esso vieta l'incameramento della garanzia offerta dall'esportatore nelle circostanze di cui sopra, vuoi in quanto ricorrevano motivi di forza maggiore vuoi a causa dell'effetto sproporzionato che l'incameramento della garanzia avrebbe in rapporto alle circostanze addotte a giustificazione di tale incameramento o altrimenti.

— Qualora il regolamento della Commissione (CEE) n. 3665/87 non possa essere interpretato nel modo suddetto, se esso debba per tale motivo considerarsi invalido in tutto o in parte.

— Se il regolamento (CEE) del Consiglio n. 2340/90 possa essere interpretato nel senso di ricomprendere le merci in transito verso l'Iraq e, in caso affermativo, se esso debba essere considerato invalido in tutto o in parte a causa della disciplina da esso prevista per le merci in transito alla luce delle circostanze del caso di specie».

Sulla prima questione

4. Per rispondere alla prima questione, occorre evidentemente far riferimento ai termini, che dobbiamo considerare acquisiti al presente giudizio, in cui il giudice remittente prospetta alla Corte il presente caso. Un primo dato da considerare è che le merci per le quali era stata concessa la restituzione all'esportazione non hanno raggiunto la destinazione indicata nella domanda e sono state, invece, vendute in altri paesi, con riguardo ai quali avrebbe dovuto essere corrisposta una restituzione di importo inferiore. L'esportatore ha dunque percepito una somma superiore rispetto a quella che, ai sensi del regolamento, gli sarebbe spettata. Risulta, inoltre, dall'ordinanza di rinvio che l'evento che ha impedito alle merci di raggiungere l'originaria destinazione concreta, senza alcun dubbio, un'ipotesi di forza maggiore.

Così si atteggia la specie. Il giudice *a quo* chiede alla Corte se l'ente di intervento possa trattenere la parte di cauzione corrispondente alla somma che non risultava dovuta al beneficiario, tenuto conto che le merci sono state per un caso di forza maggiore esportate in luogo diverso da quello al quale erano originariamente destinate.

La soluzione del quesito è offerta, a mio avviso, dal seguente disposto dell'art. 33, n. 5, del regolamento n. 3665/87: «Se, per un caso di forza maggiore, l'importo della restituzione [*dovuta*] è inferiore a quello della restituzione anticipata, la cauzione incamerata è uguale alla differenza tra l'importo della restituzione anticipata e l'importo della restituzione effettivamente dovuto (...)» [4]. Se, invece, non ricorrono gli estremi della «forza maggiore», la norma pertinente sarebbe l'art. 33, n. 3, d), ai sensi del quale «la cauzione incamerata è uguale alla differenza, maggiorata del 20%, tra l'importo pagato in anticipo e l'importo della restituzione effettiva».

Pertanto, nell'ipotesi descritta nell'ordinanza di rinvio, l'organismo di intervento potrà escutere la garanzia costituita in suo favore dall'esportatore nei limiti dell'ammontare precisato dall'art. 33, n. 5. Trattandosi di forza maggiore, resta però escluso che detto importo sia maggiorato del 20%.

Orbene, che le merci non giungano alla destinazione dichiarata per una causa di forza maggiore, ovvero per fatto imputabile all'interessato, è, ai fini qui considerati, del tutto ininfluente: l'esportatore è comunque tenuto a rimborsare quella parte della restituzione che non gli era dovuta, fermo restando che — in assenza del caso di forza maggiore, qual è quello che qui interessa — egli dovrà altresì corrispondere un importo supplementare del 20%, previsto per prevenire possibili

4 — Il corsivo è mio.

abusi. La stessa Corte, del resto, ha affermato che l'operatore economico non vanta alcun diritto «ad una restituzione differenziata all'esportazione (...) verso un paese terzo quando il prodotto esportato è stato distrutto, a seguito di un caso di forza maggiore, dopo aver lasciato il territorio doganale della Comunità e prima dell'importazione nel paese terzo di destinazione» [5].

5. Veniamo ora all'altro profilo della prima questione posta dal giudice di rinvio. Si tratta di vedere se, nelle circostanze sopra descritte, il regolamento n. 3665/87 possa essere interpretato nel senso che esso vieta all'autorità erogante di incamerare la garanzia, tenendo in conto la presunta sproporzione dello svantaggio al quale l'esportatore rimarrebbe altrimenti soggetto.

L'Anglo Irish Beef ritiene che la risposta a tale quesito debba essere affermativa. Sono per parte mia di contrario avviso. Comincio con l'osservare che l'escussione della garanzia, come è detto nell'ordinanza di rinvio, è limitata all'importo indebitamente percepito, e quindi non si estende, come sembra invece prospettare l'Anglo Irish Beef, all'intera restituzione anticipata. Se così è, non si riesce a comprendere in che cosa consisterebbe l'effetto sproporzionato. La restituzione all'esportazione, avvertivo sopra, si ispira all'intento, che la Corte ha in altri giudizi posto in rilievo [6], di agevolare la vendita dei prodotti comunitari sui mercati mondiali. A tal fine, viene corrisposta all'esportatore una somma di danaro esclusivamente diretta a compensare l'eventuale differenza fra il prezzo comunitario e quello in corso sugli altri mercati. L'importo della restituzione è «differenziato» appunto in quanto esso è calcolato con riferimento ai diversi prezzi correnti sul mercato di destinazione. Ecco perché è di fondamentale importanza che le merci giungano effettivamente alla destinazione dichiarata [7]: se esse fossero vendute su un mercato diverso, nel quale il prezzo è superiore e, di conseguenza, l'ammontare della restituzione è inferiore, l'operatore interessato ne trarrebbe un ingiustificato arricchimento. Egli beneficierebbe, cioè, di un prezzo di vendita superiore e conserverebbe, al tempo stesso, la restituzione più elevata, alla quale, però, non aveva diritto. Detto questo, si vede chiaramente come il congegno normativo della restituzione, lungi dall'offendere il principio di proporzionalità, lo fa proprio: la somma versata dall'ente erogante è adeguata all'importo della differenza fra il prezzo comunitario del bene esportato e quello praticato sul mercato di destinazione. Vi è così una giustificata proporzione fra il mezzo adottato, quello dell'erogazione anticipata e differenziata, ed il fine che il legislatore ha inteso perseguire. Quando interviene il caso di forza maggiore, e l'interessato si vede costretto ad esportare il bene in luogo diverso dalla destinazione originaria, il diritto dell'esportatore alla restituzione rimane integro, e non è intaccato da alcuna penalità: solo che esso vien fatto operare con

5 — Sentenza 25 maggio 1993, causa C-321/91, Tara Meat Packers (Racc. pag. I-2811, punto 19).

6 — Sentenza 11 luglio 1984, causa 89/83, Dimex (Racc. pag. 2815, punti 8 e 9).

7 — Sentenza citata alla nota precedente, punto 16.

riguardo alla differenza tra il prezzo comunitario e quello che si incontra sul mercato in cui il prodotto è stato effettivamente esportato. Questa e non altra è la *ratio* del regolamento. Le norme dettate la perseguono pienamente e razionalmente.

6. L'Anglo Irish Beef si richiama, inoltre, ad un preteso principio generale secondo cui, qualora il caso di forza maggiore che ha impedito alle merci di raggiungere la destinazione dichiarata derivi da un comportamento della stessa Comunità, l'esportatore sarebbe legittimato a trattenere l'intera restituzione anticipata. Il ragionamento non convince. Anzitutto, esso muove dall'erroneo presupposto che le merci non siano giunte a destinazione a causa dell'embargo disposto dalle istituzioni comunitarie con il regolamento n. 2340/90. Sennonché, risulta chiaramente dall'ordinanza di rinvio che il carico è stato bloccato in Turchia dalle autorità di quel paese, le quali hanno agito — si deve ritenere — in ottemperanza dell'embargo disposto dalle Nazioni Unite e comunque non del regolamento sopra ricordato. È quindi errato ritenere che, nel presente caso, la *vis major* consista in un comportamento tenuto dalle istituzioni comunitarie. Vi è di più. L'Anglo Irish Beef trascura di considerare la vera natura dell'obbligo, gravante sull'esportatore, di restituire la differenza fra quanto egli ha percepito e quanto può legittimamente pretendere. Tale obbligo non è disposto come sanzione di alcun comportamento antigiuridico, ma semplicemente a titolo di rimborso di una somma non dovuta. È un obbligo, in altri termini, che ha natura meramente restitutoria; esso è previsto indipendentemente da qualsiasi criterio di colpevolezza o di imputabilità del fatto al soggetto obbligato e va, perciò, adempiuto anche se la mancata consegna della merce nel luogo indicato nella domanda sia dovuta a forza maggiore. Se, d'altra parte, il regolamento prevede il caso di forza maggiore, è per esonerare esclusivamente in tale ipotesi lo stesso esportatore dalla responsabilità alla quale egli va incontro tutte le volte in cui vende i prodotti su mercati diversi da quello originariamente indicato. Ed infatti, sempre che ricorra il caso di forza maggiore, non si applica, come avvertivo, la maggiorazione del 20% sulla somma da rimborsare all'organismo di intervento. L'esportatore è dunque sottratto a tale misura, il cui carattere può anche essere inteso come sanzionatorio. Il che non significa, tuttavia, che egli abbia il diritto di trattenere l'intera somma corrispostagli in anticipo. Un tale diritto non è configurato dall'ordinamento comunitario, né lo poteva essere, dato il regime e lo stesso essenziale scopo della restituzione. Quando la merce non è esportata nel luogo indicato dall'interessato, la «restituzione» non può concernere altro che la differenza tra il prezzo comunitario e quello corrente dove la merce è stata effettivamente venduta. Non vi è quindi alcuna ragione per ritenere che l'ordinamento comunitario dovesse regolare il caso della forza maggiore riconoscendo all'interessato il diritto a trattenere l'intera somma. Un tale risultato sarebbe incompatibile con la logica di tutta la normativa qui considerata.

Sulla seconda questione

7. Il secondo quesito è diretto ad appurare se, vista l'impossibilità di interpretare il regolamento n. 3665/87 nel senso di escludere l'incameramento della garanzia in caso di forza maggiore, detto atto comunitario debba, per tale ragione, considerarsi invalido.

Nel proporre tale tesi, l'Anglo Irish Beef deduce un duplice ordine di considerazioni: la asserita violazione del principio di proporzionalità e la lesione delle legittime aspettative dell'esportatore. Ho già avuto modo di spiegare perché il primo argomento va disatteso. Quanto alla presunta lesione delle legittime aspettative, essa è argomentata in base al rilievo secondo cui chi esporta farebbe affidamento sulla previsione di poter trattenere in ogni caso — e specialmente nel caso di forza maggiore — l'ammontare della restituzione anticipata [8]. Non si vede, però, quale sia il fondamento di un tale punto di vista. Qualunque operatore economico mediamente avvertito è in grado, sol che legga il regolamento, di sapere che il diritto a conservare l'intera restituzione anticipatagli, e a ottenere la conseguente liberazione della garanzia, è necessariamente subordinato al presupposto che le merci giungano effettivamente alla destinazione dichiarata. L'art. 33, n. 2, del regolamento n. 3665/87, infatti, così dispone: «La cauzione viene svincolata integralmente allorché è fornita la prova che: (...) b. i prodotti di cui trattasi danno diritto ad una restituzione di importo uguale o superiore a quello calcolato in conformità dell'articolo 29, paragrafo 3». Del resto, nel quinto 'considerando' del regolamento n. 565/80 è espressamente detto che il costituire la cauzione serve precisamente «a garantire il rimborso di una somma non inferiore all'importo pagato qualora sia accertato successivamente che non era sorto alcun diritto alla restituzione ovvero che i prodotti e le merci (...) non erano stati effettivamente esportati dalla Comunità nei termini previsti». Le norme sono queste ora richiamate e non possono generare altra aspettativa, che quella di fruire del diritto alla restituzione, nei limiti, beninteso, in cui esso è stato sancito.

Sulla terza questione

Col terzo quesito il giudice remittente chiede alla Corte di stabilire se il regolamento (CEE) n. 2340/90, che ha disposto l'embargo commerciale, riguardi anche le merci già spedite ed in transito verso l'Iraq. In caso di risposta affermativa, lo stesso giudice nazionale chiede alla Corte se tale regolamento sia invalido, in tutto o in parte, proprio per il fatto che la disciplina ivi dettata si applicherebbe non solo ai prodotti da esportare ma a quelli in corso di esportazione.

La difesa dell'Anglo Irish Beef costruisce la pretesa al mantenimento dell'intera restituzione sull'assunto che la risoluzione delle Nazioni Unite lasciava la Comunità libera di eccettuare dall'embargo le merci già in transito verso l'Iraq. Di qui la conclusione secondo cui il regolamento n. 2340/90 sarebbe viziato di illegittimità proprio per avere il Consiglio dei ministri delle Comunità mancato di adoperare la discrezionalità di cui disponeva nell'adattare, col proprio

8 — *A fortiori*, ritiene l'Anglo Irish Beef, questa conclusione s'impone quando è la stessa Comunità ad impedire che le merci giungano a destinazione. Sul punto, però, non posso che ripetere quanto già detto in precedenza: il giudice di rinvio ci dice a chiare lettere che i prodotti sono stati bloccati in Turchia dalle autorità turche a causa dell'embargo istituito dalle Nazioni Unite. Il regolamento n. 2340/90 è, sotto questo profilo, irrilevante.

regolamento, il regime disposto dalle Nazioni Unite ad un equo riconoscimento delle istanze degli esportatori. Più precisamente, la disciplina dettata dalla Comunità sarebbe invalida, in quanto discriminatoria. E questo perché, sostiene l'Anglo Irish Beef, il trattamento delle merci in transito provenienti dall'Iraq e di chi le importava è stato ingiustificatamente differenziato da quello riservato agli esportatori e alle merci da loro già spedite verso lo stesso paese, queste ultime essendo le sole colpite da embargo. Tale argomento è proposto per dedurre che, se il regolamento fosse stato disposto in modo da soddisfare le istanze fatte valere dall'Anglo Irish Beef e di quanti altri esportatori versino nelle stesse condizioni, il Minister non potrebbe oggi vantare alcun titolo per ottenere il rimborso contestato in questa sede.

Il Consiglio, la Commissione, il governo irlandese e quello britannico hanno concordemente contestato la fondatezza nel merito di una tale pretesa, facendo in sostanza valere che il regolamento n. 2340/90 recepisce fedelmente il disposto della risoluzione delle Nazioni Unite, alla cui osservanza la Comunità ed i suoi membri erano tenuti.

A me pare, però, che vi sia un preliminare profilo di rilevanza della questione così prospettata. Ricordo, per precisare il punto, che il giudice di rinvio sottopone al vaglio della Corte due regolamenti: il regolamento n. 2340/90, che concerne l'embargo, rileva nella controversia di cui egli è investito solamente in quanto esso contempla una fattispecie che, ai sensi dell'altro regolamento (n. 3665/87), integra gli estremi della forza maggiore. È questo secondo regolamento a governare il caso pendente davanti al giudice nazionale. Ora, l'inderogabile presupposto al quale il regolamento n. 3665/87 subordina il riconoscimento dei diritti fatti valere dall'Anglo Irish Beef nel giudizio principale è che le merci abbiano raggiunto la destinazione per la quale l'interessato aveva beneficiato della restituzione anticipata. Tale presupposto non è nella specie soddisfatto, e le istanze avanzate dall'Anglo Irish Beef risultano agli occhi del diritto comunitario destituite di fondamento per questo assorbente motivo. Ci troviamo, tuttavia, di fronte ad un'ipotesi di forza maggiore, per la quale valgono le apposite disposizioni del regolamento da applicare. Le abbiamo già viste: l'importo della restituzione dovuta all'Anglo Irish Beef non è integrale ma differenziale; l'interessato deve, per essere liberato dalla garanzia, corrispondere all'ente erogante la differenza che può sussistere fra il prezzo fissato con riguardo alla destinazione originaria delle merci, e quello corrente nel mercato effettivamente raggiunto. Ai fini del giudizio *a quo* importa, dunque, solo il caso di forza maggiore, che ha oggettivamente impedito alle merci di giungere alla destinazione dichiarata; è il puro e semplice fatto dell'embargo a rilevare per la definizione della controversia rimessa: non il disposto, quale che esso sia, del regolamento comunitario n. 2340/90. Chiediamoci, infatti, quale sarebbe stato il pratico risultato se la Comunità avesse mediante tale regolamento dero gato alla risoluzione dell'ONU, per sottrarre all'embargo, come vorrebbe l'Anglo Irish Beef, i prodotti già esportati ed ancora in transito. Un tale regime non poteva certo essere opposto ai terzi Stati i quali, in adempimento della delibera delle Nazioni Unite, o anche per propria autonoma determinazione, volessero comunque impedire il passaggio dei prodotti diretti in Iraq. Così, in effetti, è accaduto nel nostro caso. Il carico dell'Anglo Irish Beef è stato bloccato per via di un provvedimento delle autorità turche del tutto indipendente dalle disposizioni sull'embargo

adottate in sede comunitaria. La conclusione che si impone è, quindi, evidente. Il sindacare la prospettata illegittimità del regolamento n. 2340/90 non inciderebbe sotto alcun riguardo nell'applicazione alla specie delle norme che il regolamento n. 3665/87 detta, nei termini sopra precisati, per il caso di forza maggiore. Il terzo quesito posto dal giudice di rinvio è, insomma, solo teorico. La Corte si è sempre rifiutata di rispondere a questioni pregiudiziali del genere [9]. Questo saggio e costante criterio della giurisprudenza va a mio avviso seguito anche nel presente giudizio.

Conclusioni

In considerazione di quanto sopra esposto, propongo quindi alla Corte di rispondere nel seguente modo ai quesiti posti dalla High Court, Irlanda:

«1) Sulla base dell'art. 33, n. 5, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, qualora un esportatore riceva una restituzione all'esportazione e le merci, per un caso di forza maggiore, vengano vendute, anziché alla destinazione dichiarata, in paesi per i quali è fissata una restituzione inferiore, la garanzia escussa è uguale alla differenza fra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta.

2) Dall'esame, sulla base degli elementi forniti nell'ordinanza di rinvio, del regolamento (CEE) n. 3665/87 non emergono elementi atti ad inficiarne la legittimità».

9 — V. sentenza 17 maggio 1994, causa C-18/93, Corsica Ferries (Racc. pag. 1783, punto 14), e la giurisprudenza ivi citata.