2. L'instituzione di un termine perentorio per la presentazione delle domande di pagamento d'importi compensativi monetari è un provvedimento necessario, onde consentire il disbrigo delle pratiche amministrative senza indebito ritardo e la fissazione di questo termine in sei mesi non è irragionevole, se si tiene conto dell'interesse degli operatori economici e della prassi amministrativa corrente. Nulla consente di ritenere che la decadenza comminata dall'art. 15 del regolamento n. 1380/75 sia sproporzionata rispetto allo scopo, dato che la decadenza in caso di tardiva presentazione del fascicolo è, in generale, la conseguenza normale della scadenza di un termine perentorio, non già una sanzione ed inoltre che è contemplata la presa in considerazione di circostanze eccezionali che costituiscano forza maggiore.

3. La nozione di forza maggiore dev'essere intesa nel senso di circostanze estranee all'interessato, straordinarie e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante la diligenza spiegata. Quando un regolamento vi si richiama, essa deve essere valutata nel contesto del regolamento stesso.

4. Nell'ambito del pagamento degli importi compensativi monetari, in caso di mancata restituzione del modulo di controllo T5, l'interessato non può far valere 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, di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75, la domanda di equivalenza contemplata dall'art. 11, n. 5, di detto regolamento.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ del 22 ottobre 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

A — Al centro del procedimento su cui oggi prendo posizione, si pongono le disposizioni che, secondo il regolamento della Commissione 29 maggio 1975 [1] n. 1380/75, devono essere osservate dagli operatori economici che vogliano ottenere, negli scambi intracomunitari di prodotti agricoli, importi compensativi monetari.

1. Il 19 gennaio 1977, l'attrice nella causa principale, ditta Denkavit France, esportava dalla Francia nel Regno Unito del foraggio denominato « Finisher C2 ». La relativa fattura ammontava a FF 48 000, incluse le spese di trasporto per 200 UKL.

* Traduzione dal tedesco.

1 — Regolamento n. 1380/75 della Commissione, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 139, pag. 37).

Poiché nel commercio agricolo tra la Francia e il Regno Unito si era fatto ricorso alla possibilità, prevista dall'art. 2 bis del regolamento n. 974/71 [2], che gli importi compensativi monetari (ICM), dovuti dallo Stato membro importatore, vengano pagati dallo Stato membro esportatore, l'attribuzione degli ICM è subordinata, ex art. 11, n. 2 del regolamento della Commissione 25 maggio 1975, n. 1380, alla prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali nello Stato membro importatore. Tale prova viene fornita in primo luogo mediante presentazione dell'esemplare di controllo di cui all'art. 1 del regolamento 19 novembre 1969 [3] n. 2315, il c.d. « esemplare di controllo T5 ».

Siffatto esemplare di controllo T5 veniva compilato al momento dell'esportazione del menzionato foraggio, ma l'originale non fu rispedito all'ufficio doganale di partenza, come contemplato all'art. 5, n. 4 del regolamento n. 2315/69.

Con lettera 25 aprile 1977, in cui si faceva riferimento anche ad altre pratiche di esportazione, la Denkavit comunicava al convenuto nella causa principale, Fonds d'orientation et de régularisation des marches agricoles (FORMA), che l'originale dell'esemplare di controllo non era stato rimandato indietro. Con successiva lettera 4 novembre 1977, la Denkavit esibiva al FORMA copie dell'esemplare di controllo T5, di un certificato di importazione C10 e della fattura del 17 gennaio 1977. La Denkavit dichiarava che l'originale dell'esemplare di controllo T5 era stato smarrito dalla dogana inglese, ponendo al tempo stesso la questione della possibilità di chiedere in questo modo il pagamento degli ICM.

Con lettera 7 giugno 1978 il FORMA comunicava alla Denkavit che essa doveva provare il caso di forza maggiore e di aver spiegato tutta la diligenza necessaria al fine di esibire l'esemplare di controllo T5 o documenti equivalenti e di produrre una documentazione completa conforme alle disposizioni comunitarie, entro il termine di sei mesi. Si faceva inoltre presente che un collaboratore del FORMA aveva dichiarato alla Denkavit il 10 novembre 1977 che la domanda del 4 novembre 1977 non poteva essere accolta, poiché non era stato rispettato il termine di sei mesi di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75; nella stessa occasione si era rilevato che i documenti presentati il 4 novembre 1977 non rispondevano a quanto richiesto dal regolamento n. 1380/75, nella versione del regolamento n. 1498/76 [4].

Il 29 agosto 1978, la Denkavit presentava al FORMA una domanda di pagamento degli ICM, allegando documenti equivalenti. Con lettera 1° settembre 1978 il FORMA dichiarava alla Denkavit che l'esame dei documenti presentati unitamente alla domanda di pagamento degli ICM, non aveva provato che fossero stati fatti tutti i passi necessari per ottenere documenti equivalenti all'esemplare di controllo T5 smarrito dalle autorità doganali britanniche. Con riferimento

2 — Regolamento del Consiglio, 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di alcuni Stati membri (GU L 106, pag. 1), con modifiche introdotte dal regolamento del Consiglio, 30 aprile 1973, n. 1112 (GU L 114, pag. 4).

3 — Regolamento della Commissione, 19 novembre 1969, n. 2315, relativo all'impiego dei documenti del transito comunitario per l'applicazione delle misure comunitarie comportanti il controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione delle merci (GU L 295, pag. 14).

4 — Regolamento della Commissione, 25 giugno 1976, n. 1498, recante modifiche del regolamento n. 1380/75, sulle modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 167, pag. 28).

alla sua precedente lettera 7 giugno 1978, il FORMA comunicava inoltre che avrebbe esaminato nuovamente sulla scorta degli atti, se fosse possibile prescindere dal termine di decadenza una volta che fosse stata data la prova documentale che tali passi erano stati compiuti entro il prescritto termine di sei mesi dall'importazione della merce.

Con atto 6 novembre 1978 la Denkavit chiedeva al tribunal administratif di Parigi l'annullamento del provvedimento del FORMA 1° settembre 1978 e la condanna dello stesso al pagamento di FF 19 533,40 come ICM, più gli interessi moratori. Con sentenza 9 novembre 1984 il tribunal administratif di Rouen, la cui competenza territoriale era stata dichiarata dal presidente per il contenzioso del Consiglio di Stato, sottoponeva alla Corte di giustizia delle questioni pregiudiziali così formulate nella motivazione della sentenza stessa:

« Se il termine di decadenza contemplato all'art. 15 del regolamento n. 1380/75, misconosca 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 sopra citato, ed a quali condizioni ».

2. Ritengo opportuno, a questo punto, riprodurre le disposizioni rilevanti nella presente causa.

L'art. 11, n. 2, del regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380 recita:

« Il pagamento da parte dello Stato membro esportatore dell'importo compensativo monetario che dovrebbe essere concesso dallo Stato membro importatore è subordinato alla presentazione della prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali d'importazione e dell'avvenuta riscossione dei dazi e delle tasse di effetto equivalente esigibili nello Stato membro importatore (...).

Tale prova viene fornita mediante presentazione dell'esemplare di controllo di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 2315/69. (...) ».

L'art. 5, n. 4 di detto regolamento n. 2315/69, recita:

« Senza pregiudizio dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 26 del regolamento n. 542/69, l'esemplare di controllo viene rimandato immediatamente all'ufficio di partenza dopo essere stato debitamente annotato dall'ufficio doganale competente dello Stato membro di destinazione (...)».

L'art. 11 del regolamento n. 1380/75 veniva completato dal regolamento della Commissione 25 giugno 1976, n. 1498 che aggiungeva il n. 5, il cui 1° comma ha il seguente contenuto:

« Se, per circostanze indipendenti dalla volontà dell'interessato, l'esemplare di controllo di cui al paragrafo 2, non è pervenuto all'ufficio di partenza o all'organismo centralizzatore entro 3 mesi dal suo rilascio, l'interessato può presentare all'organismo competente una domanda motivata di equivalenza, corredata di documenti giustificativi. I documenti giustificativi da presentare all'atto della domanda di equivalenza devono comprendere, oltre al documento di trasporto, il documento doganale d'immissione in consumo nello Stato membro destinatario, oppure relativa copia o fotocopia certificata conforme dai servizi competenti. »

L'art. 15 del regolamento n. 1380/75 dispone infine:

« La pratica relativa al pagamento dell'importo compensativo monetario deve essere depositata, salvo caso di forza maggiore, entro i sei mesi successivi al giorno di espletamento delle formalità doganali, pena la decadenza ».

3. L'*attrice nella causa principale*, ditta Denkavit, si è così espressa sulle questioni pregiudiziali:

a) Sulla legittimità dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75

L'attrice è dell'opinione che la sanzione della decadenza per l'inosservanza del termine di presentazione della pratica vada oltre quanto è appropriato e necessario per il raggiungimento dello scopo perseguito, cosicché l'articolo controverso sarebbe da considerare illegittimo. La ricorrente motiva tale opinione facendo riferimento alla sentenza della Corte, 20 febbraio 1979, causa 122/78 [5]. Sarebbe sproporzionato punire un'omissione meramente formale con la medesima sanzione da applicare in caso di inadempimento dell'obbligo d'importazione o di esportazione.

L'attrice deduce inoltre che il termine di sei mesi sarebbe troppo breve; perciò sarebbe stato portato a dodici mesi dall'art. 17, n. 2, del regolamento della Commissione n. 1371/81 [6], che ha parzialmente abrogato e sostituito il regolamento n. 1380/75.

b) Sul concetto di forza maggiore

Secondo l'attrice nella causa principale, la perdita di un documento da parte di un ufficio doganale costituisce sempre un caso di forza maggiore. Essa si basa sulla sentenza della Corte, 6 ottobre 1982 [7], in cui si sarebbe deciso che omissioni procedurali che non siano imputabili al soggetto cui spetterebbero, normalmente, gli ICM, non possono produrre effetti sfavorevoli per il soggetto stesso.

L'art. 11, n. 5, del regolamento n. 1380/75, il quale consente all'operatore di chiedere, dopo tre mesi, documenti equivalenti all'esemplare di controllo T5, attribuirebbe solo un diritto, non imporrebbe un obbligo cui l'operatore sia tenuto ad uniformarsi. In ogni caso l'operatore non sarebbe tenuto a compiere passi ai sensi dell'art. 11, n. 5 del regolamento n. 1380/75, entro il termine di decadenza di cui all'art. 15 dello stesso regolamento.

c) L'attrice nella causa principale, nella memoria del 25 febbraio 1980 presentata al tribunal administratif di Rouen ed allegata alle osservazioni sottoposte alla Corte, prende infine posizione anche su di un problema che il giudice proponente non ha sottoposto alla Corte: il dies a quo del termine di decadenza di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75.

Secondo detto art. 15, i documenti richiesti dovrebbero essere depositati entro il termine di decadenza di sei mesi dal giorno dell'espletamento delle formalità doganali. Qualora gli ICM dovuti dallo Stato membro importatore, vengano pagati dallo Stato membro esportatore e tale pagamento sia subordinato alla prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali nello Stato membro importatore, queste dovrebbero considerarsi definitivamente espletate solo quando l'esemplare di controllo sia nuovamente pervenuto all'ufficio doganale di partenza. Poi-

5 — Sentenza, 20 febbraio 1979, causa 122/78, SA Buitoni/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Racc. 1979, pag. 677.

6 — Regolamento della Commissione, 19 maggio 1981, n. 1371, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU L 138, pag. 1).

7 — Sentenza 6 ottobre 1982, causa 302/81, Alfred Eggers & Co./Hauptzollamt Kassel, Racc. 1982, pag. 3443.

ché il detto esemplare di controllo è andato smarrito, per cui non è stato mai rispedito all'ufficio doganale di partenza, il termine di decadenza di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75 non avrebbe mai cominciato a decorrere.

d) L'attrice nella causa principale propone perciò di risolvere nel modo seguente le questioni sollevate dal tribunal administratif di Rouen:

« — L'art. 15 del regolamento n. 1380/75, che sanziona l'inosservanza del termine per la presentazione del fascicolo relativo al pagamento degli importi compensativi monetari, con la perdita totale ed automatica degli importi compensativi spettanti all'operatore, è invalido.

— Lo smarrimento dell'esemplare di controllo T5 dovuto alla negligenza dell'amministrazione doganale dello Stato membro di destinazione, costituisce un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75. In tal caso l'operatore non perde il diritto agli importi compensativi qualora egli, entro il termine di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75, informi l'ufficio competente della mancata restituzione di detto esemplare di controllo ed inoltre, chieda che vengano ammessi altri documenti equivalenti, ai sensi dell'art. 11, n. 5 del medesimo regolamento, solo dopo aver ricevuto un'attestazione scritta dello smarrimento del modulo T5 in questione, da parte dell'amministrazione responsabile.

oppure

— Rispetta il termine di decadenza di cui all'art. 15 l'operatore che, nel caso di smarrimento dell'esemplare di controllo T5 dovuto a negligenza dell'amministrazione doganale dello Stato di destinazione:

— abbia informato l'ufficio competente, entro i sei mesi dall'espletamento delle formalità doganali, della mancata restituzione dell'esemplare di controllo;

— abbia chiesto l'ammissione di altri documenti equivalenti, allegando le relative pezze giustificative, dopo aver ricevuto attestazione scritta dello smarrimento dell'esemplare di controllo;

— abbia depositato presso l'ufficio competente i documenti relativi al pagamento degli importi compensativi monetari, ai sensi degli artt. 14 e 15 del regolamento n. 1380/75, immediatamente dopo il ricevimento dei documenti equivalenti. ».

4. Il FORMA, *convenuto nella causa principale*, propone di risolvere in senso negativo le questioni pregiudiziali.

a) Sulla validità dell'art. 15

Il regolamento n. 1380/75 impone all'esportatore l'obbligo di compiere, entro un determinato termine, una serie di passi al fine di ricevere gli ICM. L'art. 15 non trasgredisce né il principio di proporzionalità, né lo spirito del sistema comunitario di pagamento degli importi compensativi, né i principi generali del diritto comunitario.

b) Sul concetto di forza maggiore

Il convenuto nella causa principale interpreta il concetto di forza maggiore come un evento straordinario, estraneo al comportamento dell'operatore e dal quale derivano conseguenze inevitabili per l'operatore stesso. La mera mancata restituzione dell'esemplare di controllo T5 non può costituire un caso di forza maggiore, poiché il regolamento consente all'operatore di evitare,

compiendo passi adeguati, le conseguenze di tale evento straordinario. L'attrice nella causa principale non ha provato di aver fatto il necessario per evitare le conseguenze della mancata restituzione dell'esemplare di controllo.

c) Il convenuto nella causa principale propone perciò di risolvere le questioni pregiudiziali nel modo seguente:

« L'art. 15 del regolamento n. 1380/75 non trasgredisce i principi generali del diritto comunitario, rispetta il principio di proporzionalità e non contrasta con lo spirito del sistema comunitario di pagamento degli importi compensativi monetari, esso è perciò valido.

La mancata restituzione dell'esemplare di controllo T5 non costituisce un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75 ».

5 a) Sulla questione della validità dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75 la *Commissione* delle Comunità europee è dell'opinione che sia necessario distinguere i casi in cui l'inosservanza dei termini abbia avuto effetti negativi ulteriori rispetto alla perdita del vantaggio economico principale, dal caso attuale in cui si tratta della concessione del vantaggio economico stesso. Indubbiamente il pagamento di tale importo è subordinato alla prova, da parte dell'operatore, dell'esecuzione del negozio su cui si fonda il diritto all'importo compensativo e alla prova, altresì, della data di tale esecuzione. In mancanza di tali presupposti, non si consegue lo scopo del sistema di attribuzione e riscossione degli ICM; ciò potrebbe consentire agli operatori di trarre vantaggi ingiustificati, che vanno oltre la compensazione degli effetti dei provvedimenti monetari per i prezzi agricoli, compensazione che costituisce l'unica ragione di tale sistema. La fissazione di un termine cogente per l'effettivo pagamento degli importi spettanti agli operatori, corrisponde quindi allo scopo del sistema degli importi compensativi monetari. Secondo il quattordicesimo « considerando » del regolamento n. 1380/75, la determinazione di un termine di pagamento uniforme si fonda sulla necessità « di evitare distorsioni di concorrenza tra gli operatori degli Stati membri », e risponde, perciò, allo scopo di garantire la parità di trattamento. La fissazione di un termine cogente per la presentazione della domanda di pagamento degli ICM, termine la cui inosservanza è punita con la decadenza del richiedente, si concilia perciò con il principio della parità di trattamento degli operatori nella concessione degli ICM; essa è necessaria ed adeguata allo scopo da raggiungere. Il presupposto è, certo, che il termine sia adeguato e che si possa sufficientemente tener conto di circostanze eccezionali da cui consegua una trasgressione del termine della quale l'operatore non è responsabile.

Il termine di sei mesi, avuto riguardo alla prassi delle autorità doganali nazionali, appare sufficiente e perciò adeguato. Nel regolamento comunitario si tiene debito conto della possibilità di motivi eccezionali dei quali l'operatore non è responsabile: è infatti espressamente stabilito che il termine di decadenza non opera in caso di forza maggiore.

b) Sulla questione della forza maggiore la Commissione sostiene che, in linea di principio il comportamento delle amministrazioni nei confronti degli operatori rientra fra le circostanze straordinarie ed imprevedibili, qualora costituiscano un illecito della PA, cioè in caso di omissione, errore o ritardo nell'agire. Della perdita dell'esemplare di

controllo T5 da parte delle competenti autorità doganali l'operatore non è responsabile.

Il nocciolo della lite pendente dinanzi al giudice proponente è tuttavia se sussista il secondo presupposto della forza maggiore: lo spiegamento della normale diligenza da parte dell'operatore.

Nel caso di specie non si può escludere che l'operatore abbia spiegato la normale diligenza, solo per il fatto che l'attrice nella causa principale non si è valsa entro sei mesi della possibilità offerta dall'art. 11, n. 5, del regolamento. Poiché i vizi « in procedendo » dei quali l'operatore non è responsabile non possono risolversi a suo danno, l'operatore che si sia attenuto alle afferenti disposizioni, non è obbligato a compiere nuovamente i passi necessari per ottenere i documenti equivalenti, entro il termine normale per presentare la domanda di pagamento degli ICM. D'altro canto, non si può dedurre da queste considerazioni che l'operatore non debba compiere i normali passi entro il termine di sei mesi. Tali passi potevano consistere tanto nella richiesta di un altro esemplare di controllo T5, quanto nella domanda di ammissione di documenti equivalenti.

Qualora l'esemplare di controllo T5 non sia stato restituito entro il termine di sei mesi, l'operatore deve più che mai adoperarsi per ottenere l'esemplare di controllo T5 o documenti equivalenti.

c) La Commissione propone perciò di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte dal tribunal administratif di Rouen:

« L'esame della questione non ha rivelato alcun elemento che possa inficiare la legittimità dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75,

la perdita dell'esemplare di controllo T5 da parte delle autorità nazionali costituisce un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75, qualora l'operatore abbia compiuto i passi normali per ottenere tale documento o abbia presentato domanda di ammissione di documenti equivalenti ai sensi dell'art. 11, n. 5 del detto regolamento, entro il termine di sei mesi di cui all'art. 15, e si sia adoperato in tutti i modi per ottenere il riconoscimento dell'equivalenza dopo la scadenza di questo termine o non appena sia stato informato dell'avvenuto smarrimento del documento T5 ».

B — Nel prendere posizione su questa domanda pregiudiziale esaminerò innanzitutto la questione se la mancata restituzione dell'esemplare di controllo T5 configuri un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75 e, in caso affermativo, in presenza di quali presupposti. Solo infatti se si chiarisce in quali casi non operi il termine di decadenza contemplato da questa norma o, se si preferisce, in quali casi esso sia operativo, è possibile accertare se la norma stessa si concili con superiori principi generali del diritto.

1. Come già ebbi occasione di rilevare nelle conclusioni del 6 ottobre 1985 per la causa 165/84 [8], sul concetto di forza maggiore esiste un'ampia giurisprudenza della Corte. Già nella sentenza 11 luglio 1968,

8 — Conclusioni del 10 ottobre 1985, causa 165/84, John Friedrich Krohn/Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, Racc. 1985, pag. 3997.

causa 4/68 [9], la Corte ha affermato che questo concetto non ha esattamente il medesimo contenuto nei diversi settori giuridici e nei diversi campi di applicazione; è quindi necessario determinarne il significato a seconda del contesto giuridico in cui, di volta in volta, deve spiegare i suoi effetti. Per il settore agricolo la Corte, nella pronunzia di cui sopra, ha dichiarato che l'importatore il quale abbia spiegato tutta la necessaria diligenza, in linea di principio è liberato dall'obbligo d'importare, ove la tempestiva esecuzione dell'importazione sia divenuta impossibile per circostanze estranee alla sua sfera d'azione. Ciò avviene nel caso in cui l'adempimento tempestivo del contratto che, in circostanze normali, avrebbe consentito all'importatore di adempire l'obbligo d'importazione, sia stato reso impossibile da un avvenimento così straordinario da non poter essere previsto da chi si sia comportato con la prudenza e la diligenza del buon commerciante. Il concetto di forza maggiore non va inteso come impossibilità assoluta, ma come difficoltà eccezionali, indipendenti dalla volontà dell'importatore, sorte al momento dell'adempimento del contratto. Il caso di forza maggiore presuppone inoltre che le conseguenze di questo evento non potessero essere evitate.

L'avvocato generale Capotorti, nelle conclusioni del 5 dicembre 1979 [10] ha riassunto la giurisprudenza della Corte sull'applicazione del concetto di forza maggiore in campo agricolo, individuandone due aspetti caratteristici: 1) l'aspetto oggettivo, costituito da un evento straordinario estraneo alla sfera d'azione dell'obbligato, e 2) l'aspetto soggettivo, costituito dal fatto che l'obbligato si sia comportato in modo avveduto, prudente e diligente ed abbia fatto quanto era in suo potere per impedire il verificarsi di un simile evento.

L'avvocato generale Reischl nelle conclusioni del 17 novembre 1983 [11], ha caratterizzato il concetto di forza maggiore nel senso che l'essenziale è se sia stata spiegata tutta la necessaria diligenza, se sussistano circostanze estranee alla sfera d'azione dell'obbligato e se l'evento debba essere considerato così straordinario da doversi ritenere inverosimile da chi agisca con la prudenza e la diligenza del buon commerciante.

Nell'ultima pronunzia finora pubblicata in tema di forza maggiore, la Corte ha rilevato quanto segue nella sentenza 9 febbraio 1984 [12]:

« La nozione di forza maggiore riguarda essenzialmente, a prescindere dalle particolarità degli specifici settori in cui viene usata, circostanze estranee che rendano impossibile il verificarsi dell'evento di cui trattasi. Anche se non presuppone l'impossibilità assoluta, essa esige tuttavia che si tratti di difficoltà anormali, indipendenti dalla volontà dell'interessato e che risultino inevitabili malgrado l'osservanza di tutta la necessaria diligenza ».

9 — Sentenza 11 luglio 1968, causa 4/68, Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Racc. 1968, pagg. 549, 562 e segg.

10 — Conclusioni del 5 dicembre 1979, nelle cause riunite 154, 205, 206, da 226 a 228, 263 e 264/78, come pure 39, 31, 83 e 85/79, SpA Ferriera Valsabbia ed altri/Commissione, Racc. 1980, pagg. 1035, 1067 e segg.

11 — Conclusioni, 17 novembre 1983, causa 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Commissione, Racc. 1984, pagg. 568, 571.

12 — Sentenza 9 febbraio 1984, causa 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA/Commissione, Racc. 1984, pagg. 557, 566.

Ecco quanto risulta dall'applicazione di questa giurisprudenza al caso di specie, il caso cioè di un esemplare di controllo smarrito dalle autorità dello Stato membro importatore e che, a causa di ciò, non ha potuto essere rispedito all'ufficio doganale di partenza.

Lo smarrimento di un documento ufficiale da parte di un ufficio pubblico costituisce sicuramente un evento estraneo alla sfera d'azione dell'operatore. Dopo che l'ufficio di partenza ha ricevuto la merce, l'operatore non ha più alcun effettivo potere di disposizione sull'esemplare di controllo. Esso, al contrario, è in possesso delle autorità dello Stato membro importatore indi, se tutto procede nel modo dovuto, dello Stato membro esportatore.

È tuttavia discutibile se lo smarrimento di un documento ufficiale nel passaggio da un ufficio all'altro possa essere considerato un evento così straordinario da non poter essere previsto. Ritengo che la questione si debba risolvere negativamente.

Certo, in un ufficio correttamente condotto i documenti non dovrebbero andare smarriti. Si deve tener presente tuttavia che, nel caso delle esportazioni, non si ha a che fare con una singola operazione, bensì con un gran numero di operazioni. Gli esemplari di controllo debbono inoltre essere inviati dagli uffici doganali di uno Stato membro a quelli di un altro Stato membro, per poi essere nuovamente rimandati indietro. In tali circostanze il fatto che, a volte, vadano smarriti dei documenti, può apparire deplorevole sotto l'aspetto della sana amministrazione, ma non può essere considerato così straordinario o imprevedibile, da dover essere ritenuto inverosimile. Al contrario, la stessa adozione del regolamento n. 1498/76 prova che il legislatore comunitario ha previsto ipotesi del genere. Nella motivazione di questo regolamento si dichiara che può accadere che, senza colpa dell'interessato, l'esemplare di controllo non possa essere presentato, benché la merce sia stata messa in libera pratica nello Stato membro di destinazione. La Commissione ha, perciò, adottato un regolamento a norma del quale l'interessato può chiedere l'ammissione di altri documenti equivalenti, se l'esemplare di controllo T5 non è pervenuto all'ufficio di partenza entro tre mesi dal rilascio.

Si deve quindi concludere che lo smarrimento dell'esemplare di controllo da parte di un pubblico ufficio, con conseguente mancata restituzione dell'esemplare stesso all'ufficio doganale di partenza, non può essere considerato un caso di forza maggiore ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75.

Non è perciò necessario soffermarsi ulteriormente sull'aspetto soggettivo del concetto di forza maggiore, sul problema cioè se l'interessato abbia fatto tutto quanto era necessario per evitare le conseguenze della forza maggiore.

Tale conclusione che interpreta restrittivamente il concetto di forza maggiore, poiché non lo ritiene comprensivo di tutte le circostanze di cui l'operatore non è responsabile, è confermato dal sistema del regolamento n. 1380/75. L'art. 15 di questo contempla la forza maggiore come unica deroga al termine di decadenza da esso stabilito. L'art. 11, n. 5, consente invece all'operatore di chiedere altri documenti equivalenti, in presenza di circostanze indipendenti dalla sua volontà. Il concetto di forza maggiore deve perciò essere inteso in modo diverso e più restrittivo di quello di circostanze indipendenti dalla sua volontà. Se infatti esso abbracciasse tutte le circostanze di

cui l'operatore non deve rispondere, non si comprenderebbe perché, nello stesso regolamento, siano usate locuzioni diverse per indicare la stessa cosa.

L'esame sistematico del regolamento non permette dunque un'interpretazione lata del concetto di forza maggiore, in modo da ricomprendervi tutte le circostanze indipendenti dalla volontà dell'interessato.

2. Prima di passare ad esaminare se l'art. 15 del regolamento n. 1380/75 sia conforme ai principi generali del diritto comunitario, ed in particolare al principio di proporzionalità, ritengo opportune due osservazioni preliminari.

È assodato che l'attrice nella causa principale ha effettuato esportazioni di merci, per un valore di FF 48 000, che le danno diritto agli ICM. L'ammontare degli ICM ad essa spettanti è stato indicato dall'attrice in FF 19 543,40; questo importo non è contestato dal convenuto nella causa principale.

Gli Stati membri sono stati autorizzati al pagamento degli ICM dal regolamento del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974, relativo a talune misure di politica congiunturale da adottare nel settore agricolo in seguito all'ampliamento temporaneo dei margini di oscillazione delle monete di alcuni Stati membri. Non voglio addentrarmi nella questione dei singoli presupposti per l'applicazione degli ICM. Il mio punto di vista in merito l'ho esposto in modo dettagliato davanti alla quarta sezione della Corte di giustizia, nelle conclusioni del 14 maggio 1985 per le cause 71 e 72/84 [13]. Riassumendo, voglio solo rilevare qui che l'applicazione degli ICM fu concepita in un primo momento per l'ipotesi in cui l'andamento dei cambi causasse turbative negli scambi dei prodotti agricoli. Tuttavia, le grandezze di riferimento per il calcolo degli ICM furono ridefinite già con il regolamento n. 1112/73 [14]: da allora divenne determinante lo scarto tra il tasso di conversione utilizzato nel contesto della politica agricola comune e quello risultante dal c.d. tasso centrale. Dall'epoca della loro istituzione la funzione degli ICM è perciò mutata: concepiti in un primo momento come mezzo per neutralizzare le oscillazioni monetarie a breve termine, sono stati usati in seguito per perequare i diversi livelli di prezzo dei prodotti agricoli comunitari. Tale diversità di livello era dovuta all'applicazione di diversi tassi di conversione rappresentativi per i prodotti agricoli, i prezzi agricoli uniformi espressi in UCE e più tardi in ECU. Da mezzo di difesa temporanea contro le turbative degli scambi agricoli dipendenti da fattori monetari, gli ICM sono entrati perciò a far parte dell'organizzazione del mercato comune. La loro istituzione fu decisa per rendere ulteriormente possibili gli scambi agricoli intracomunitari, data la diversità dei livelli dei prezzi nazionali, nonostante i prezzi uniformi espressi in ECU. Ciò appare chiaramente nel caso in esame in cui, per merci del valore di FF 48 000 spettavano circa FF 19 000 di ICM, corrispondenti ad un po' più del 40% del valore stesso.

Secondo la giurisprudenza della Corte, onde accertare se una disposizione del diritto comunitario sia conforme al principio di proporzionalità, si deve verificare, innanzitutto, se gli strumenti predisposti al fine di conseguire lo scopo perseguito siano confa-

13 — Conclusioni del 14 maggio 1985, nelle cause riunite 71 e 72/84, Surcouf e Vidou/CEE, Racc. 1985, pag. 2926.

14 — GU 1973, L 114, pag. 4.

centi all'importanza dello scopo stesso e, in secondo luogo, se siano necessari per raggiungerlo [15].

Nella motivazione del regolamento n. 1380/75, il quattordicesimo « considerando » spiega come segue i vari termini ivi contemplati:

« Considerando che, ai fini di una corretta gestione amministrativa, occorre esigere che *la domanda di pagamento* dell'importo compensativo sia presentata entro un termine ragionevole; che, onde evitare distorsioni di concorrenza tra gli operatori degli Stati membri, è necessario fissare *un termine per il pagamento* degli importi compensativi concessi; che occorre tuttavia tener presente che in casi eccezionali detto termine non può essere rispettato » [16].

Nelle osservazioni presentate alla Corte, la Commissione si è richiamata essenzialmente alla seconda proposizione del citato « considerando » ed ha sostenuto che, in mancanza di termini uniformi, gli operatori economici potrebbero procurarsi dei vantaggi ingiustificati.

Riguardo a ciò, si deve osservare in primo luogo che la motivazione la quale parla di distorsioni della concorrenza tra gli operatori degli Stati membri, si riferisce al *termine* accordato alle autorità nazionali *per il pagamento* degli ICM. In effetti, un ritardo nel pagamento degli ICM potrebbe comportare distorsioni della concorrenza a sfavore degli operatori, poiché in tal caso questi dovrebbero per lo meno sopportare le disparità in fatto di capitali e di interessi. Nel caso di specie, gli ICM furono pagati dallo Stato di esportazione, cioè la Francia, in forza di un accordo fra gli Stati membri interessati. Sarebbe inconcepibile e quindi improbabile che lo Stato membro le cui esportazioni devono essere favorite dalla concessione degli ICM le ostacoli ritardando il pagamento degli ICM stessi.

In ogni caso dubito molto che tale ragionamento comporti di necessità la decadenza dal diritto sostanziale, in caso di semplice ritardo dell'operatore nel presentare domanda di pagamento. A norma dell'art. 8, n. 1 del regolamento n. 1380/75, l'entità dell'importo compensativo monetario da attribuire o da riscuotere è quella in vigore il giorno dell'esportazione o, rispettivamente, dell'importazione. Se quindi l'ammontare degli ICM è determinato dal giorno dell'importazione o dell'esportazione, non vedo come l'operatore potrebbe modificarlo, ritardando la presentazione della domanda. L'unica conseguenza del ritardo nel presentare la domanda può essere il ritardo nel pagamento degli ICM e quindi una perdita per l'operatore. Poiché questi ha interesse a ricevere il più presto possibile la somma spettantigli, non vedo perché, per evitare distorsioni della concorrenza, egli dovrebbe essere obbligato da un termine di decadenza, a tenere un comportamento privo di indugi.

Perciò l'unica giustificazione che rimane per il termine di decadenza contemplato dall'art. 15 del regolamento n. 1380/75, è quella che risulta dalla prima proposizione del detto « considerando »: il richiamo alla corretta gestione amministrativa.

In tale contesto, si può certo ammettere con la Commissione che essa e le autorità nazionali hanno un legittimo interesse a chiudere, dopo un certo tempo, determinate pratiche amministrative. Essa deve quindi poter imporre dei termini per le domande di paga-

15 — Sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais SA/ Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Racc. 1983, pagg. 395, 404.

16 — Il corsivo è mio.

mento degli ICM, termini la cui inosservanza può comportare determinate sanzioni. Oltre a questo è da tener presente che, con il regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972 n. 2746 [17], la Comunità si è assunta l'onere del finanziamento degli ICM. Ne consegue che l'attribuzione degli ICM implica non solo una pratica amministrativa nazionale, ma anche, in seguito, la compensazione tra lo Stato membro concedente e la Commissione, in sede di liquidazione dei conti del FEAOG.

Per questi motivi è sicuramente necessario imporre termini certi per la presentazione della domanda relativa agli ICM e colpirne l'inosservanza con delle sanzioni. Queste, tuttavia, così come i termini, debbono essere adeguate rispetto allo scopo perseguito; che è quello della corretta gestione amministrativa.

Dalla motivazione del regolamento della Commissione, 19 maggio 1981, n. 1371 [18], che ha parzialmente sostituito il regolamento n. 1380/75, possono certo nascere dei dubbi sull'adeguatezza del termine di sei mesi di cui all'art. 15 del regolamento n. 1380/75. Troviamo nella motivazione del regolamento il seguente « considerando »:

« L'esperienza ha dimostrato che il termine per la presentazione della pratica relativa ai pagamenti dovrebbe essere prolungata qualora debbano essere concessi importi compensativi monetari ».

L'art. 17, n. 2 del regolamento n. 1371/81 contiene perciò anche la seguente disposizione:

« Salvo caso di forza maggiore, il diritto al pagamento degli importi compensativi monetari viene meno se i relativi documenti non sono presentati entro *dodici* mesi dal giorno in cui le autorità doganali hanno accettato la dichiarazione d'importazione o quella di esportazione ».

Dubbi sussistono anche in merito all'adeguatezza della sanzione, che consiste nella perdita totale del diritto agli ICM. La Corte nella sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78 [19], ha affermato che, nel caso di deposito cauzionale per il rilascio di licenze d'importazione o d'esportazione, la perdita della cauzione è conforme al principio di proporzionalità ove non si sia adempiuto l'obbligo, liberamente assunto dall'operatore, di effettuare la relativa operazione d'importazione o d'esportazione. In relazione alla perdita della cauzione nel caso di tardiva presentazione dei documenti probatori, la Corte, tuttavia, ha deciso quanto segue:

« D'altra parte, l'art. 3 del regolamento n. 499/76, informato a considerazioni di buona gestione amministrativa, contempla non solo un termine per fornire dette prove, ma anche la totale perdita della cauzione in caso d'inosservanza del termine stesso.

Questa sanzione forfettaria che colpisce un illecito nettamente meno grave di quello punito con una sanzione sostanzialmente proporzionale, consistente nell'inadempimento dell'obbligo che la stessa cauzione è destinata a garantire, deve essere, quindi, considerata troppo severa rispetto allo scopo di una buona gestione amministrativa nell'ambito del sistema di licenze d'importazione e d'esportazione ».

Sul caso di specie, cioè sulla perdita del diritto agli ICM a causa del ritardo nella pre-

17 — GU 1972 L 291, pag. 148.
18 — GU 1981 L 138, pag. 1.
19 — Sentenza 20 febbraio 1979, causa 122/78, SA Buitoni/Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Racc. 1979, pagg. 677, 685.

sentazione della domanda, va osservato quanto segue: nel caso degli ICM non si tratta del rapporto tra obbligazione principale ed obbligazione accessoria, per l'inosservanza nelle quali sia inflitta la stessa sanzione. Tuttavia le due fattispecie sono analoghe, in quanto in entrambe l'inadempimento dell'obbligo di esportazione produce le stesse conseguenze giuridiche del ritardo nella presentazione della domanda, cioè la decadenza del diritto agli ICM.

Nel caso in esame è presente anche un'altra particolarità: salvo il caso di forza maggiore — che qui, come si è prima dimostrato, non ricorre — si applica il termine di decadenza vale in generale, cioè, indipendentemente dal fatto se il ritardo della domanda sia dovuto a circostanze indipendenti dalla volontà dell'interessato oppure no. In quest'ultima ipotesi, tuttavia l'effetto giuridico contemplato dall'art. 15 del regolamento n. 1380/75, — decadenza dal diritto agli ICM — va considerato del tutto sproporzionato.

A questa conclusione nulla toglie la facoltà concessa all'operatore dall'art. 11, n. 5 del regolamento n. 1380/75, di procurarsi, una volta decorso il termine di tre mesi, documenti diversi ma di uguale valore probatorio. Questa norma rappresenta per l'operatore un'opzione, esercitando la quale egli accelera la presentazione della domanda di ICM. È mia opinione che non sia lecito inferire da tale opzione che l'operatore sia obbligato a procurarsi documenti diversi, in caso di comportamento illecito delle autorità amministrative. L'art. 11, n. 5 del regolamento n. 1380/75 non costituisce, del resto, solo un vantaggio per l'operatore, ma al tempo stesso evita all'amministrazione di essere molestata, nei primi tre mesi dall'espletamento delle formalità doganali, da domande degli operatori volte all'ammissione di documenti equivalenti. Bisogna inoltre tener presente che i restanti tre mesi del termine risultavano veramente troppo brevi, se l'operatore durante questo tempo deve adoperarsi per il rilascio di documenti equivalenti da parte delle autorità di un altro Stato membro ed ottenere poi l'ammissione da parte delle proprie autorità nazionali.

Richiamo infine l'attenzione su di un'altra imprecisione nella formulazione dell'art. 15 del regolamento n. 1380/75. Pur non volendo criticare la formulazione generale di questa norma, trovo però singolare che in un regolamento relativo agli scambi intracomunitari nel 1975, a sette anni cioè dall'istituzione dell'unione doganale, si parli ancora di formalità doganali. Ora proprio la nozione di formalità doganali ha prodotto, nel caso di specie, ulteriori ambiguità. Non è infatti chiaro di quali formalità doganali si tratti: di quelle relative all'esportazione o di quelle relative all'importazione? Il regolamento del resto non risolve il problema di quando siano ultimate le formalità doganali per l'importazione. Riguardo alle formalità doganali per l'esportazione, l'art. 8 contiene una disposizione, mentre ne manca una analoga per le formalità doganali per l'importazione, l'espletamento delle quali deve essere provato proprio mediante l'esemplare di controllo T5. Sebbene lo stesso giudice proponente abbia già risolto la questione, la quale perciò non è stata sottoposta alla Corte, si deve ricordare che secondo l'attrice nella causa principale, le formalità doganali sarebbero espletate solo al momento della restituzione dell'esemplare di controllo T5 all'ufficio doganale di partenza. Secondo questa opinione, la cui esattezza non dobbiamo ora verificare, la questione d'inter-

pretazione dell'art. 15 non si porrebbe affatto poiché, data la mancata restituzione dell'esemplare di controllo, il termine di decadenza non avrebbe potuto cominciare a decorrere.

Anche se il legislatore comunitario può imporre adeguati termini di decadenza, il dies a quo di essi deve essere chiaramente determinato. La Commissione, del resto, ha nel frattempo individuato l'imprecisione contenuta nell'art. 15 del regolamento n. 1380/75. Secondo l'art. 17, n. 2 del successivo regolamento (n. 1371/81) il termine di decadenza decorre ora dal giorno in cui l'ufficio doganale ha accettato la dichiarazione di importazione o quella di esportazione.

Riassumendo giungo, quindi, alla conclusione che l'art. 15 del regolamento n. 1380/75 è invalido in quanto contempla un termine di decadenza per la presentazione della domanda di ICM anche nei casi in cui, pur non potendosi parlare di forza maggiore, tuttavia l'avente diritto, per motivi dei quali non è responsabile, può presentare solo con ritardo i documenti da allegare alla domanda.

Data questa conclusione, diviene superfluo risolvere espressamente la questione subordinata relativa all'interpretazione del concetto di forza maggiore.

C — Per questi motivi, vi propongo di rispondere nel modo seguente alla domanda di pronunzia pregiudiziale del Tribunal administratif di Rouen:

L'art. 15 del regolamento (CEE) della Commissione, 29 maggio 1975, n. 1380 recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari è invalido in quanto, salvo il caso di forza maggiore, contempla un termine di decadenza per la presentazione del fascicolo relativo al pagamento degli importi compensativi monetari, anche quando il ritardo è dovuto a cause di cui l'operatore non é responsabile.