SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
28 marzo 1996 *

Nel procedimento C-299/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court d'Irlanda nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Anglo Irish Beef Processors International e altre

e

Minister for Agriculture, Food and Forestry,

domanda vertente sull'interpretazione e la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 8 agosto 1990, n. 2340, che impedisce gli scambi della Comunità per quanto riguarda l'Iraq ed il Kuwait (GU L 213, pag. 1), e 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 (GU L 351, pag. 1), come modificato con il regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354 (GU L 38, pag. 34),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori C.N. Kakouris, presidente di sezione, G. Hirsch, G.F. Mancini, F.A. Schockweiler e P.J.G. Kapteyn (relatore), giudici,

avvocato generale: A. La Pergola
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Anglo Irish Beef Processors International e altre, dal signor Michael M. Collins, SC, su mandato dello studio A. & L. Goodbody, solicitors;

— per il governo irlandese, dal signor Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, assistito dal signor Aindrias O'Caoimh, SC;

— per il governo del Regno Unito, dalla signorina Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor David Lloyd Jones, barrister;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dai signori Jorge Monteiro e António Tanca, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Peter Oliver e dalla signorina Claudia Schmidt, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Anglo Irish Beef Processors International e altre, rappresentata dai signori Michael M. Collins e Peter Shanley, SC, del governo irlandese, rappresentato dal signor Aindrias O'Caimh, del Consiglio dell'Unione

europea, rappresentato dal signor António Tanca, e della Commissione, rappresentata dal signor Peter Oliver e dalla signorina Claudia Schmidt, all'udienza del 30 novembre 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 gennaio 1996,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 25 luglio 1994, giunta alla Corte il successivo 7 novembre, la High Court d'Irlanda ha posto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali sull'interpretazione e la validità del regolamento (CEE) del Consiglio 8 agosto 1990, n. 2340, che impedisce gli scambi della Comunità per quanto riguarda l'Iraq ed il Kuwait (GU L 213, pag. 1), e 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 (GU L 351, pag. 1), come modificato con il regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354 (GU L 38, pag. 34).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la Anglo Irish Beef Processors International e altre (in prosieguo: l'«AIB e altre»), gruppo di otto imprese irlandesi operanti nel settore della trasformazione e dell'esportazione della carne bovina, e il Minister for Agriculture, Food and Forestry (in prosieguo: il «MAFF»).

3 Il 28 marzo 1990 l'AIB e altre conclusero due contratti con l'ente statale di acquisto iracheno per la fornitura di certi quantitativi di carne bovina disossata, che avrebbe dovuto essere consegnata C & F (costo e nolo) a Bagdad, Bassora e Mosul.

4 Il MAFF effettuò dei pagamenti anticipati di restituzioni all'esportazione a norma 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), come modificato con il regolamento (CEE) del Consiglio 18 luglio 1983, n. 2026 (GU L 199, pag. 12), e del citato regolamento n. 3665/87.

5 L'AIB e altre costituirono, a norma di tali regolamenti, una fideiussione bancaria a favore del MAFF pari al 120% della somma anticipata a titolo di restituzioni all'esportazione.

6 L'AIB e altre cominciarono a spedire la carne bovina a destinazione dell'Iraq nel corso del maggio 1990. All'incirca in questo periodo, a causa di un'errata informazione dell'Organizzazione mondiale della sanità secondo la quale la malattia detta «encefalopatia spongiforme» imperversava nel Regno Unito e in Irlanda, le autorità irachene imposero alle attrici nella causa principale l'obbligo di produrre determinati certificati di controllo che dichiarassero la carne bovina indenne dalla malattia. La carne era in deposito frigorifero a bordo di due navi ormeggiate nel porto di Mersin (Turchia). Il 3 agosto 1990 le autorità irachene autorizzarono finalmente il trasporto della carne a destinazione dell'Iraq.

7 Il 2 agosto 1990 l'Iraq invase il Kuwait. Il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò lo stesso giorno la risoluzione n. 660 che condannava l'invasione. Il 4 agosto 1990 la Comunità europea e i suoi Stati membri adottarono una dichiarazione con cui condannavano l'invasione e annunciavano di aver emanato diverse misure, tra la quali un embargo contro talune importazioni provenienti dall'Iraq e dal Kuwait, un embargo sulle vendite di armi e altre attrezzature militari all'Iraq e la sospensione di talune altre misure di cooperazione.

8 Il 6 agosto 1990 il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite adottò la risoluzione n. 661, che istituiva un embargo commerciale contro l'Iraq e il Kuwait, e l'8 agosto 1990 il Consiglio dei ministri delle Comunità europee adottò il regolamento

n. 2340/90, con applicazione retroattiva al 7 agosto 1990. Tale regolamento vietava l'esportazione in Iraq o Kuwait di qualsiasi prodotto originario o proveniente dalla Comunità.

9 A seguito dell'embargo commerciale, la Turchia rifiutò il transito delle merci sul suo territorio. La carne fu tuttavia esportata in altri paesi terzi, tutti situati in regioni per le quali la restituzione all'esportazione era inferiore a quella prevista per l'Iraq, o in regioni per le quali non era prevista alcuna restituzione.

10 A norma dell'art. 19, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli (GU L 205, pag. 5), il MAFF ha chiesto il rimborso della differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione realmente spettante, rifiutando di svincolare la cauzione fino a che l'AIB e altre non avessero rimborsato detto importo. Tuttavia, essendo pacifico che le circostanze che avevano impedito alle attrici nella causa principale di esportare la carne in Iraq costituivano un caso di forza maggiore, il MAFF, a norma del regolamento n. 3665/87 non ha preteso il pagamento della maggiorazione del 20%.

11 L'AIB e altre ritengono di avere diritto a conservare l'intero importo della restituzione anticipata e a recuperare la cauzione. Poiché il MAFF non accetta questo punto di vista, le attrici nella causa principale hanno presentato un ricorso alla High Court d'Irlanda.

12 Ciò premesso, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni:

«Qualora:

— un esportatore comunitario richieda una restituzione all'esportazione in conformità del regolamento (CEE) della Commissione n. 3665/87;

— uno Stato membro versi un anticipo all'esportatore, il quale presti una cauzione di ammontare pari all'anticipo maggiorato del 20% in conformità del citato regolamento della Commissione;

— le merci oggetto della domanda di restituzione all'esportazione siano in transito verso l'Iraq, paese di destinazione ai fini della domanda di restituzione all'esportazione, allorquando il Consiglio dei ministri della Comunità europea adotta il regolamento (CEE) n. 2340/90, che prevede tra l'altro il divieto per i cittadini della Comunità di effettuare esportazioni verso l'Iraq;

— l'esportatore non sia in grado di soddisfare un presupposto essenziale, in particolare che, ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2340/90, per la concessione della restituzione all'esportazione, le merci devono essere esportate verso l'Iraq;

— venga fatto ogni ragionevole sforzo per vendere le merci in questione in paesi per i quali è prevista una restituzione all'esportazione di ammontare simile a quella dell'Iraq, ma tali sforzi si rivelino ampiamente vani;

1) 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 ricorrano 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 vuoi per altri motivi.

2) Ove 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.

3) 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».

La prima questione

13 Con tale questione il giudice a quo chiede sostanzialmente se il citato regolamento n. 3665/87 vada interpretato nel senso che vieta all'organismo di intervento di incamerare la parte della cauzione corrispondente alla somma che non spettava al beneficiario, tenuto conto del fatto che, a seguito di un caso di forza maggiore, le merci sono state esportate per una destinazione diversa da quella originariamente prevista, a causa dell'effetto sproporzionato che l'incameramento della cauzione avrebbe rispetto alle circostanze descritte nell'ordinanza di rinvio per giustificare tale incameramento o per altri motivi.

14 In via preliminare, occorre ricordare gli elementi salienti, nel caso di cui alla causa principale, del sistema di pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione.

15 In forza delle norme del citato regolamento n. 565/80, gli Stati membri sono autorizzati a versare integralmente o parzialmente delle restituzioni prima dell'esportazione della carne bovina, a condizione che venga prestata una cauzione a garanzia del rimborso della somma versata se risulta che l'operatore economico non ha diritto alla restituzione.

16 Il regolamento n. 3665/87 prevede le modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione, in particolare per la carne bovina. All'art. 5, n. 1, esso dispone che il versamento della restituzione, sia essa differenziata o meno, è subordinato non solo alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, ma anche alla condizione che esso — salvo deperimento durante il trasporto per un caso di forza maggiore — sia stato importato in un paese terzo ed eventualmente in un paese terzo determinato entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

17 A norma dell'art. 16, n. 1, del citato regolamento n. 3665/87, quando il tasso della restituzione è differenziato secondo la destinazione, il versamento della restituzione è subordinato alle condizioni supplementari definite agli artt. 17 e 18 del regolamento. A norma dell'art. 17, n. 1, il prodotto deve essere stato importato come tale nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

18 A norma dell'art. 33, n. 5, del citato regolamento, se, per un caso di forza maggiore, l'importo della restituzione 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. L'art. 33, n. 3, lett. d), del detto regolamento dispone invece che, salvo il caso di forza maggiore, se

l'importo della restituzione è inferiore a quello pagato in anticipo, la cauzione incamerata è uguale alla differenza, maggiorata del 20%, tra l'importo pagato in anticipo e l'importo della restituzione effettiva.

19 Pertanto, in un caso come quello di specie in cui è pacifico che le circostanze che hanno impedito alle attrici nella causa principale di esportare la carne in Iraq costituiscono un caso di forza maggiore, l'organismo di intervento può incamerare la cauzione alle condizioni previste all'art. 33, n. 5, del regolamento n. 3665/87.

20 Il giudice a quo chiede altresì se, nella situazione descritta nell'ordinanza di rinvio, il regolamento n. 3665/87 possa essere interpretato nel senso che vieta l'incameramento della cauzione a causa dell'effetto sproporzionato per l'esportatore o per altri motivi.

21 Al riguardo occorre ricordare che, come la Corte ha sottolineato nella sentenza 11 luglio 1984, causa 89/83, Dimex (Racc. pag. 2815, punto 8), il sistema delle restituzioni variabili all'esportazione ha lo scopo di aprire o di mantenere aperti alle esportazioni comunitarie i mercati dei paesi terzi, mentre la variabilità delle restituzioni è stata istituita per tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun mercato d'importazione sul quale la Comunità intende esser presente.

22 Nella citata sentenza Dimex, al punto 9, la Corte ha rilevato, tra l'altro, che la ragion d'essere del sistema di differenziazione della restituzione verrebbe meno se — per ottenere una restituzione ad aliquota superiore — fosse sufficiente che la merce venisse semplicemente scaricata, senza raggiungere il mercato del territorio di destinazione.

23 Poiché l'effettivo accesso al mercato di destinazione è, in linea di massima, subordinato al compimento delle formalità di immissione al consumo nel paese di

destinazione, il fatto che il prodotto non abbia raggiunto tale destinazione e abbia dovuto essere esportato altrove per un caso di forza maggiore esclude che, ai fini del versamento dell'importo della restituzione differenziata, esso possa essere considerato importato ai sensi dell'art. 5, n. 1, del citato regolamento n. 3665/87.

24 Una diversa interpretazione del regolamento porterebbe a far fruire l'esportatore di un tasso di restituzione maggiore di quello applicabile ai paesi nei quali le merci sono state effettivamente importate, risultato manifestamente non voluto dall'art. 33, n. 5, del citato regolamento n. 3665/87.

25 Occorre quindi risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 33, n. 5, del regolamento n. 3665/87 va interpretato nel senso che quando, a seguito di un caso di forza maggiore, delle merci non giungano nel loro paese di destinazione, ma siano esportate in altri paesi terzi dove la restituzione all'esportazione è inferiore o inesistente, la cauzione incamerata è pari alla differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta.

La seconda questione

26 Con la seconda questione si domanda se il citato regolamento n. 3665/87 sia invalido in quanto non consente il rimborso dell'intera cauzione in caso di forza maggiore.

27 Al riguardo l'AIB e altre osservano che il divieto di rimborso della cauzione costituisce una violazione del principio di proporzionalità e del legittimo affidamento.

28 Per quanto riguarda l'allegata violazione del principio di proporzionalità, occorre tener conto degli scopi del sistema delle restituzioni variabili, che consistono nell'aprire o mantenere aperti alle esportazioni comunitarie i mercati dei paesi terzi di cui trattasi, mentre la variabilità delle restituzioni è stata istituita onde tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun mercato d'importazione sul quale la Comunità intende esser presente (v. sentenza Dimex, citata, punto 8). A tal fine, è essenziale che i prodotti sovvenzionati con la concessione di una restituzione giungano effettivamente sul mercato di destinazione per esservi messi in commercio.

29 Ne discende che l'incameramento di una parte della cauzione, pari alla differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta, senza l'imposizione di alcuna penalità, è proporzionato allo scopo perseguito dal legislatore.

30 Per quanto attiene all'allegata violazione del principio del legittimo affidamento, occorre ricordare, innanzi tutto, che l'art. 33, n. 5, del regolamento n. 3665/87 dispone che, se, per un caso di forza maggiore, l'importo della restituzione 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.

31 Inoltre, l'art. 33, n. 2, lett. b), del regolamento n. 3665/87 dispone che la cauzione viene svincolata integralmente allorché è fornita la prova che i prodotti di cui trattasi danno diritto ad una restituzione di importo uguale o superiore a quello calcolato in conformità dell'art. 29, n. 3, dello stesso regolamento.

32 Come ha peraltro osservato l'avvocato generale al paragrafo 7 delle sue conclusioni, nel quinto 'considerando' del citato regolamento n. 565/80 è espressamente detto che la costituzione di una cauzione serve 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.

33 Ne discende che queste norme non possono far sorgere altra attesa legittima che quella di godere del diritto alla restituzione nei limiti in cui esso è stato previsto.

34 L'AIB e altre sostengono ancora che il rimborso della cauzione è imposto dalla tutela del legittimo affidamento quando, come nel caso di specie, le merci non sono giunte a destinazione proprio a causa dell'adozione di un atto comunitario.

35 Occorre osservare che non è necessario domandarsi se la tutela del legittimo affidamento implichi una conseguenza del genere, perché, stando all'ordinanza di rinvio, le autorità turche non hanno consentito il transito delle merci sul loro territorio a causa dell'embargo commerciale deciso dalle Nazioni Unite; pertanto, la causa per la quale, nel caso di specie, le merci non sono giunte alla destinazione prevista non era quindi imputabile ad un comportamento delle istituzioni comunitarie.

36 Occorre quindi risolvere la seconda questione nel senso che l'esame del regolamento n. 3665/87 non ha messo in luce elementi tali da inficiarne la validità.

La terza questione

37 Con la terza questione, il giudice a quo chiede sostanzialmente se il citato regolamento n. 2340/90 possa essere interpretato nel senso di riguardare anche le merci già spedite e in viaggio verso l'Iraq e, in questo caso, se è in tutto o in parte invalido, dato il modo in cui tratta le merci in viaggio nella situazione descritta nell'ordinanza di rinvio.

38 Va ricordato che, come la Corte ha ricordato al punto 35, secondo l'ordinanza di rinvio le merci non hanno raggiunto la loro destinazione a causa di provvedimenti adottati dalle autorità turche che hanno rifiutato il transito per via dell'embargo commerciale deciso dalle Nazioni Unite.

39 Ne discende che la questione della validità del citato regolamento n. 2340/90 non ha alcun rapporto con i fatti o con l'oggetto della controversia principale. In un caso del genere, conformemente alla costante giurisprudenza (v., da ultimo, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. II-4921, punto 61), la Corte non può pronunciarsi sulla questione sollevata dal giudice nazionale. Pertanto, non occorre risolvere la terza questione.

Sulle spese

40 Le spese sostenute dai governi irlandese e britannico, dal Consiglio dell'Unione europea e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court d'Irlanda con ordinanza 25 luglio 1994, dichiara:

1) **L'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, come modificato con il regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354, va interpretato nel senso che quando, a seguito di un caso di forza maggiore, delle merci non giungano nel loro paese di destinazione, ma siano esportate in altri paesi terzi dove la restituzione all'esportazione è inferiore o inesistente, la cauzione incamerata è pari alla differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta.**

2) **L'esame del regolamento n. 3665/87 non ha messo in luce elementi tali da inficiarne la validità.**

Kakouris Hirsch Mancini

Schockweiler Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 28 marzo 1996.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

C.N. Kakouris