SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
29 settembre 1998 *

Nel procedimento C-263/97,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division (Regno Unito), nella causa dinanzi ad essa pendente tra

The Queen

e

Intervention Board for Agricultural Produce,

ex parte: **First City Trading Ltd e altri,**

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 23 e 33 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), nonché sulla validità, da un lato, della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47), e, dall'altro, del regolamento (CE) della Commissione 26 aprile 1996, n. 773, recante misure speciali che derogano ai regolamenti (CEE) n. 3665/87, (CEE) n. 3719/88 e (CEE) n. 1964/82 nel settore delle carni bovine (GU L 104, pag. 19),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dai signori M. Wathelet, presidente di sezione, P. Jann e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: N. Fennelly
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo del Regno Unito, dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, assistita dall'avv. David Anderson, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor James MacDonald Flett, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della First City Trading Ltd e a., rappresentata dall'avv. Nicholas Green, barrister, del governo del Regno Unito, rappresentato dall'avv. David Anderson, e della Commissione, rappresentata dal signor James Macdonald Flett, all'udienza del 26 marzo 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 maggio 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 26 marzo 1997, pervenuta in cancelleria il 21 luglio successivo, la High Court of Justice, Queen's Bench Division, ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 23 e 33 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), nonché sulla validità, da un lato, della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina (GU L 78, pag. 47), e, dall'altro, del regolamento (CE) della Commissione 26 aprile 1996, n. 773, recante misure speciali che derogano ai regolamenti (CEE) n. 3665/87, (CEE) n. 3719/88 e (CEE) n. 1964/82 nel settore delle carni bovine (GU L 104, pag. 19).

2 Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24), nel testo di cui al regolamento (CE) del Consiglio 22 dicembre 1994, n. 3290, relativo agli adattamenti e alle misure transitorie necessarie nel settore dell'agricoltura per l'attuazione degli accordi conclusi nel quadro dei negoziati commerciali multilaterali dell'Uruguay Round (GU L 349, pag. 105, in particolare pag. 146), prevede all'art. 13, n. 1, che, nella misura necessaria per consentire l'esportazione dei prodotti di carne bovina, la differenza fra i prezzi praticati sul mercato mondiale e i prezzi nella Comunità può essere coperta da una restituzione all'esportazione. Il successivo n. 3 precisa che tale restituzione può essere differenziata secondo le destinazioni, allorché ciò sia reso necessario dalla situazione del mercato mondiale o dalle particolari esigenze di taluni mercati.

3 Ai sensi dell'art. 13, n. 9, del regolamento n. 805/68, come modificato dal regolamento n. 3290/94:

«La restituzione è pagata allorché è fornita la prova che i prodotti:

(...)

— sono stati esportati fuori della Comunità,

e

— nel caso di una restituzione differenziata, hanno raggiunto la destinazione indicata sul titolo o un'altra destinazione per la quale è stata fissata una restituzione (...)».

4 Ai sensi dell'art. 5 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), «a richiesta dell'interessato, viene pagato un importo pari alla restituzione all'esportazione non appena i prodotti o le merci siano sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca ai fini della loro esportazione entro un determinato termine». Il successivo art. 6 prevede la costituzione di una cauzione di importo pari a quello pagato, maggiorato di un importo supplementare. Salvo i casi di forza maggiore, tale cauzione viene totalmente o parzialmente trattenuta quando il rimborso non è stato effettuato in quanto l'esportazione non ha avuto luogo entro il termine fissato o quando risulta che non sussiste alcun diritto alla restituzione, o che il diritto alla restituzione era di importo inferiore.

5 Il regolamento n. 3665/87 disciplina dettagliatamente il pagamento delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli.

6 L'art. 5, n. 1, del detto regolamento prevede che, in talune circostanze ivi elencate, il versamento della restituzione, sia essa differenziata o meno, è subordinato, oltre che alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, 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 dodici mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

7 Gli artt. 16-18 del regolamento n. 3665/87, nel testo di cui al regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354 (GU L 38, pag. 34), prevedono ulteriori condizioni per i prodotti che danno luogo a restituzioni differenziate, in particolare per quanto attiene alla prova del compimento delle formalità d'immissione al consumo nel paese terzo.

8 L'art. 23, n. 1, del regolamento n. 3665/87, applicabile agli anticipi delle restituzioni nel caso di esportazioni dirette, così recita:

«Se la somma anticipata supera l'importo effettivamente dovuto per l'esportazione in causa o per un'esportazione equivalente, l'esportatore rimborsa la differenza fra questi due importi, maggiorata del 15%.

Tuttavia, se per un caso di forza maggiore:

— le prove prescritte dal presente regolamento per beneficiare della restituzione non possono essere fornite,

o

— il prodotto raggiunge una destinazione diversa da quella per la quale è stato calcolato l'anticipo,

la maggiorazione del 15% non viene recuperata».

9 L'art. 33 del regolamento n. 3665/87, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 15 giugno 1990, n. 1615 (GU L 152, pag. 33), applicabile agli anticipi delle restituzioni in caso di trasformazione o di magazzinaggio prima dell'esportazione, è analogo all'art. 23. Il n. 1, secondo comma, prevede che, se l'importo dovuto per il quantitativo esportato è inferiore a quello pagato in anticipo, l'operatore è tenuto a pagare la differenza tra i due importi maggiorata del 20%. Tale maggiorazione non si applica tuttavia in caso di forza maggiore.

10 Con la decisione 96/239 la Commissione ha vietato l'esportazione, in particolare, di carne bovina dal Regno Unito verso gli Stati membri e verso i paesi terzi.

11 La Commissione ha adottato provvedimenti relativi alle operazioni di esportazione in corso per mezzo del regolamento n. 773/96, modificato da ultimo dal regolamento (CE) 11 luglio 1996, n. 1349 (GU L 174, pag. 13).

12 Il sesto ed il settimo 'considerando' del regolamento n. 773/96 così recitano:

«considerando che la decisione 96/239/CE della Commissione, del 27 marzo 1996, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, ha vietato in particolare le esportazioni di carni bovine dal Regno Unito verso i paesi terzi; che inoltre le misure sanitarie adottate dalle autorità di alcuni paesi terzi nei confronti delle esportazioni comunitarie di carni bovine hanno recato grave pregiudizio agli interessi economici degli esportatori comunitari e che la situazione creatasi ha seriamente compromesso le possibilità di esportazione secondo le condizioni prescritte dai regolamenti (CEE) n. 565/80, (CEE) n. 3665/87, (CEE) n. 3719/88 e (CEE) n. 1964/82;

considerando che è quindi necessario limitare queste conseguenze pregiudizievoli con l'adozione di misure speciali e prorogare alcuni termini previsti dalla regolamentazione applicabile alle restituzioni in modo da poter regolarizzare le operazioni di esportazione che non hanno potuto essere portate a termine a causa delle circostanze suindicate».

13 L'art. 3 del regolamento n. 773/96, come modificato dal regolamento n. 1349/96, prevede in particolare che le maggiorazioni del 15% e del 20% di cui, rispettivamente, agli artt. 23, n. 1, e 33, n. 1, secondo comma, del regolamento n. 3665/87 non si applichino alle esportazioni effettuate mediante titoli rilasciati entro il 31 marzo 1996, purché le formalità doganali di immissione in consumo nel paese terzo siano state espletate dopo il 20 marzo 1996.

14 L'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 773/96, nel testo di cui al regolamento n. 1349/96, così dispone:

«1. Su richiesta dell'operatore e per i prodotti per i quali entro il 31 marzo 1996:

— sono state espletate le formalità doganali di esportazione e che sono reimmessi in libera pratica nel Regno Unito in seguito a misure sanitarie adottate da un paese terzo, l'operatore rimborsa la restituzione eventualmente pagata in anticipo e le cauzioni relative a tali operazioni sono svincolate;

— sono state espletate nel Regno Unito le formalità doganali di esportazione, ma che non hanno ancora lasciato il territorio doganale della Comunità, la dichiarazione di esportazione non è più valida e il titolo di esportazione è annullato; l'operatore rimborsa la restituzione eventualmente pagata in anticipo e le cauzioni relative a tali operazioni sono svincolate;

— sono state espletate le formalità doganali di esportazione, ma che sono stati distrutti da un paese terzo in virtù di misure adottate in relazione alla BSE, l'esportatore rimborsa la restituzione eventualmente pagata in anticipo e le cauzioni relative a tali operazioni sono svincolate su presentazione di un documento comprovante la distruzione;

— sono state espletate le formalità doganali di esportazione, ma che sono rientrati nel territorio doganale della Comunità e distrutti dallo Stato membro di destinazione in virtù di misure adottate in relazione alla BSE, l'esportatore rimborsa la restituzione eventualmente pagata in anticipo e le cauzioni relative a tali operazioni sono svincolate su presentazione di un documento comprovante la distruzione.

2. Su richiesta dell'operatore e per i prodotti sottoposti nel Regno Unito, entro il 31 marzo 1996, ad uno dei regimi di cui agli articoli 4 e 5 del regolamento (CEE) n. 565/80, ma che non sono stati oggetto di una dichiarazione di esportazione, il titolo di esportazione è annullato, l'operatore rimborsa la restituzione pagata in anticipo e le cauzioni costituite sono svincolate».

15 Dalla decisione di rinvio emerge che la First City Trading Ltd (in prosieguo: la «FCTL») e la Meatal Supplies Ltd (in prosieguo: la «Meatal»), due delle ricorrenti nella causa principale, svolgono quale attività principale l'esportazione di carne bovina dal Regno Unito. Il 27 marzo 1996, data in cui l'embargo deciso dalla Commissione è divenuto effettivo, la FCTL e la Meatal procedevano all'esportazione di 648 200 kg di carne bovina, di cui 615 200 kg per la FCTL e 33 000 kg per la Meatal. Circa il 70% della carne della FCTL (432 921 kg) e l'intero quantitativo della Meatal avevano lasciato il territorio del Regno Unito poco prima del 27 marzo 1996 e, a tale data, si trovavano in fase di trasporto. Tale carne veniva successivamente rispedita nel Regno Unito. Il restante 30% della carne della FCTL (182 279 kg) non ha mai lasciato il territorio del Regno Unito e, dopo il 27 marzo 1996, non è stata rilasciata l'autorizzazione all'esportazione. Le ricorrenti nella causa principale hanno restituito la maggior parte della carne di cui trattasi e sono state rimborsate dai rispettivi fornitori ovvero hanno ottenuto note di credito per la merce in seguito al versamento di aiuti ai loro fornitori nell'ambito del Beef Stocks Transfer Scheme, programma adottato dal Regno Unito al fine di attenuare gli effetti derivanti dall'embargo sui mattatoi e sugli impianti di squartamento.

16 Circa all'epoca della decisione 96/239, una serie di paesi terzi, tra i quali tutte le possibili destinazioni per la carne bovina della FCTL e della Meatal, vietavano l'importazione di carne bovina britannica. La Repubblica del Sudafrica, principale sbocco previsto per la carne bovina di cui trattasi, vietava provvisoriamente l'importazione di carne britannica in data 23 marzo 1996. L'isola Mauritius, secondo sbocco previsto in ordine di importanza, decretava il divieto il 22 marzo 1996.

17 La FCTL e la Meatal avevano chiesto ed ottenuto il pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione ex art. 5 del regolamento n. 565/80 e dei capitoli 2 e 3 del titolo 2 del regolamento n. 3665/87. Erano state costituite cauzioni conformemente al dettato dell'art. 6 del regolamento n. 565/80. Ai sensi degli artt. 22, n. 1, e 31, n. 1, del regolamento n. 3665/87, l'importo delle garanzie prestate superava

del 15% o del 20% (a seconda del tipo di esportazione previsto) l'importo della restituzione all'esportazione loro anticipato.

18 Nella specie, nessun quantitativo di carne bovina in possesso della FCTL o della Meatal ha fatto ingresso nel territorio di un paese importatore. Considerata l'insussistenza di tale normale presupposto per il pagamento di una restituzione all'esportazione differenziata, l'Intervention Board for Agricultural Produce (in prosieguo: l'«Intervention Board») chiedeva alle ricorrenti nella causa principale il rimborso della restituzione anticipata. A fronte del loro diniego, l'Intervention Board informava le medesime che avrebbe proceduto a trattenere le cauzioni.

19 È pacifico che l'Intervention Board non chiede il pagamento delle penalità di cui agli artt. 23 e 33 del regolamento n. 3665/87.

20 Adita con atto del 27 agosto 1996, la High Court of Justice consentiva alle ricorrenti di chiedere la «judicial review» della decisione dell'Intervention Board di rivalersi sulle cauzioni al fine di ottenere il pagamento delle garanzie a concorrenza delle restituzioni versate in anticipo. Contemporaneamente, la High Court emanava un'ordinanza con cui inibiva all'Intervention Board di incamerare o tentare di incamerare le cauzioni. Con «notice of motion» del 22 ottobre 1996 l'Intervention Board chiedeva la revoca dell'atto con cui era stata consentita la «judicial review» nonché la revoca dell'ingiunzione. Nell'ambito di tale procedimento, la High Court ne decideva la sospensione e sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se gli artt. 23 e 33 del regolamento della Commissione n. 3665/87/CEE, nella versione modificata, si applichino qualora, per motivi di forza maggiore, merci in transito, destinate all'esportazione in paesi terzi, vengano rimpatriate nello Stato membro esportatore oppure se valgano solo per le ipotesi in cui le merci siano state importate in un paese terzo diverso da quello dichiarato in origine dall'esportatore all'autorità competente.

2) Tenuto conto che:

a) in virtù della decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, sono state vietate le esportazioni di carne bovina dal Regno Unito nei paesi terzi;

b) divieti di importazione di carne bovina proveniente dal Regno Unito sono stati imposti anche da diversi paesi terzi;

c) gli esportatori di carne bovina al momento di detta decisione erano in procinto di spedire merci in paesi terzi;

d) detti esportatori sono stati costretti a far rientrare la carne bovina nel Regno Unito;

e) gli esportatori avevano incassato anticipatamente delle restituzioni all'esportazione ai sensi del regolamento del Consiglio n. 565/80 e del regolamento della Commissione n. 3665/87, come modificati per le operazioni di esportazione di cui trattasi; e che

f) gli esportatori hanno subito pregiudizi per non essere stati in grado di vendere la loro carne bovina sui mercati di esportazione di cui trattasi,

se gli esportatori abbiano diritto a conservare la totalità o parte delle restituzioni all'esportazione in virtù dei principi generali del diritto comunitario e in particolare dei principi della forza maggiore, del legittimo affidamento, della proporzionalità o dell'equità.

3) Qualora la seconda questione sia risolta nel senso che l'esportatore può conservare in linea di massima una parte della restituzione o l'intera restituzione all'esportazione, se gli esportatori debbano detrarre il ricavo del collocamento

della carne bovina nel Regno Unito (ad esempio allorché il venditore originario doveva rientrare in possesso della carne in virtù di una clausola di riserva della proprietà stipulata nel contratto di vendita originario e se il venditore ha restituito interamente o parzialmente il prezzo di vendita pattuito).

4) Se la decisione 96/239/CE e il regolamento (CE) n. 773/96 (o uno dei due) siano illegittimi in quanto non prevedono per gli esportatori, nella situazione tratteggiata nella seconda questione, la facoltà di conservare integralmente le restituzioni all'esportazione spettanti per le operazioni in questione oppure una parte di esse».

Sulla prima questione

21 Con la prima questione il giudice di rinvio chiede sostanzialmente se gli artt. 23 e 33 del regolamento n. 3665/87, nel testo di cui al regolamento n. 1615/90, debbano essere interpretati nel senso che l'esportatore è tenuto a rimborsare le restituzioni all'esportazione versate in anticipo quando, a seguito, in particolare, di un caso di forza maggiore, le merci non arrivino al loro paese di destinazione, ma vengano rispedite nello Stato membro di esportazione.

22 È pacifico che alle ricorrenti nella causa principale non è stato richiesto il pagamento di nessuna delle penalità previste agli artt. 23 e 33 del regolamento n. 3665/87. La questione deve essere quindi intesa nel senso che essa verte unicamente sull'obbligo, per le ricorrenti medesime, di rimborsare le restituzioni all'esportazione percepite come anticipi.

23 All'udienza le ricorrenti nella causa principale hanno sostenuto che dovrebbe essere loro consentito di conservare le restituzioni all'esportazione a titolo di indennizzo per la perdita subita a seguito della rispedizione della carne bovina verso il Regno Unito.

24 Il governo del Regno Unito ritiene che la rispedizione della carne verso lo Stato membro di esportazione sia assimilabile ad un mutamento della destinazione durante il transito verso un paese per il quale non sia prevista alcuna restituzione. Sarebbero quindi applicabili gli artt. 23 e 33 del regolamento n. 3665/87, al pari dei principi affermati dalla Corte nella sentenza 28 marzo 1996, causa C-299/94, Anglo Irish Beef Processors International e a. (Racc. pag. I-1925), che impongono il rimborso della differenza tra l'importo della restituzione anticipata e quello della restituzione effettivamente dovuta.

25 La Commissione ritiene che il regolamento n. 3665/87 postuli chiaramente il rimborso delle restituzioni all'esportazione.

26 Si deve ricordare al riguardo che, ai sensi del regolamento n. 805/68, la concessione di restituzioni all'esportazione di carne bovina ai fini della compensazione della differenza tra i prezzi del mercato mondiale e quelli nella Comunità è diretta a tutelare la partecipazione della Comunità al commercio internazionale della carne bovina.

27 Ai sensi del regolamento n. 3665/87, il pagamento delle restituzioni è subordinato alla prova che il prodotto ha lasciato il territorio doganale della Comunità e, nel caso di restituzioni differenziate, alla condizione che sia stato importato in un paese terzo e che siano state espletate le formalità di immissione al consumo.

28 Nel caso in cui le aliquote delle restituzioni varino a seconda dei paesi di destinazione, dal fatto che, per motivi attinenti in particolare alla forza maggiore, il prodotto non raggiunga il paese di destinazione previsto, bensì venga importato in un altro paese terzo per il quale l'aliquota della restituzione è inferiore, deriva la conseguenza che l'esportatore è tenuto a rimborsare la differenza tra la restituzione in base all'aliquota del paese di esportazione previsto e la restituzione in base all'aliquota del paese in cui il prodotto è stato effettivamente esportato.

29 Infatti, atteso che l'effettivo accesso al mercato di destinazione è, in linea di massima, subordinato all'espletamento 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 regolamento n. 3665/87 (v. sentenza Anglo Irish Beef Processors International e a., citata, punto 23).

30 Alla stessa conclusione si perviene necessariamente nel caso in cui il prodotto sia stato rispedito nello Stato membro d'esportazione. In tale ipotesi, infatti, le formalità di immissione al consumo nel paese di destinazione non sono state compiute, il che esclude che il prodotto possa essere considerato, ai fini del pagamento della restituzione differenziata, importato ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3665/87.

31 Occorre quindi risolvere la prima questione dichiarando che gli artt. 23 e 33 del regolamento n. 3665/87, nel testo di cui al regolamento n. 1615/90, devono essere interpretati nel senso che l'esportatore è tenuto a rimborsare le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente quando, a seguito, in particolare, di un caso di forza maggiore, le merci non raggiungano il loro paese di destinazione, ma vengano rispedite nello Stato membro d'esportazione.

Sulla seconda questione

32 Con la seconda questione il giudice di rinvio chiede se i principi generali del diritto comunitario, in particolare la forza maggiore, il legittimo affidamento, la proporzionalità o l'equità, consentano ad esportatori di carne bovina proveniente dal Regno Unito di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente, considerato che

a) la decisione 96/239 ha vietato le esportazioni di carne bovina dal Regno Unito in paesi terzi,

b) diversi paesi terzi hanno parimenti vietato l'importazione di carne bovina proveniente dal Regno Unito,

c) gli esportatori di carne bovina stavano procedendo, alla data della decisione 96/239, al trasporto delle merci verso paesi terzi,

d) i detti esportatori sono stati costretti a rispedire la carne bovina nel Regno Unito,

e) gli esportatori avevano beneficiato, per le operazioni di cui trattasi, di restituzioni all'esportazione versate in anticipo, ai sensi dei regolamenti nn. 565/80 e 3665/87, e che

f) gli esportatori hanno subito un danno per il fatto di non aver potuto vendere la loro carne bovina sui mercati di esportazione di cui trattasi.

33 Atteso che le conseguenze della forza maggiore sono chiaramente e tassativamente previste dal regolamento n. 3665/87, tale questione dev'essere intesa come mirante a stabilire se, nell'ipotesi in cui le circostanze indicate dal giudice di rinvio integrino la fattispecie della forza maggiore, il regolamento n. 3665/87 sia invalido alla luce dei principi generali del diritto comunitario in quanto non consente agli esportatori di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente.

34 Dinanzi al giudice di rinvio nonché all'udienza dinanzi alla Corte, la FCTL e la Meatal hanno sostenuto che la loro situazione era analoga a quella contemplata dall'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3665/87, secondo cui la restituzione viene

versata in caso di deperimento del prodotto durante il trasporto per un caso di forza maggiore. Esse hanno sottolineato le differenze tra la fattispecie in esame e quella oggetto della menzionata causa Anglo Irish Beef Processors International e a., citata, in cui la Corte non aveva ammesso che l'esportatore percepisse la restituzione in ragione dell'aliquota prevista per il paese di destinazione quando, in caso di forza maggiore, il prodotto non raggiungesse il detto paese, bensì venisse esportato in un altro paese terzo. La fattispecie in esame si distinguerebbe in base al fatto che non sarebbe esistito altro mercato per la carne britannica e che la forza maggiore risulterebbe da un atto comunitario, ipotesi su cui la Corte non si sarebbe pronunciata nella detta causa Anglo Irish Beef Processors International e a.

35 Il governo del Regno Unito ritiene che nessuno dei principi indicati dal giudice nazionale giustifichi che gli esportatori conservino, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione. Per quanto attiene alla forza maggiore, i suoi effetti sarebbero contemplati dal regolamento n. 3665/87 e sarebbero limitati all'esenzione dalle penalità. Nemmeno il principio della tutela del legittimo affidamento sarebbe applicabile, atteso che nessun elemento legittimerebbe l'aspettativa di una situazione diversa da quella fissata con precisione nella normativa e confermata dalla giurisprudenza della Corte. Peraltro, in considerazione dell'effettiva funzione del sistema delle restituzioni all'esportazione, l'obbligo di rimborso, anche in caso di forza maggiore, non sarebbe contrario al principio di proporzionalità. Infine, l'obbligo di rimborsare le restituzioni anticipate non violerebbe il principio di equità. Al contrario, le ricorrenti nella causa principale, nel caso in cui potessero conservare le restituzioni, risulterebbero ingiustamente avvantaggiate rispetto a operatori economici che abbiano deciso di vendere la propria carne sul mercato britannico o rispetto a quelli che avrebbero voluto esportarla, senza peraltro chiedere il beneficio dell'anticipo delle restituzioni.

36 La Commissione ritiene che il regolamento n. 3665/87 sia chiaro e che né la teoria della forza maggiore né il principio di equità possano togliere alcunché all'obbligo di rimborso delle restituzioni all'esportazione. Quanto ai principi di proporzionalità e di tutela del legittimo affidamento, la Commissione ricorda che la Corte ha già espresso la propria posizione in merito nella menzionata sentenza Anglo Irish Beef Processors International e a.

37 Si deve rilevare, in limine, che, contrariamente a quanto affermato dalla FCTL e dalla Meatal, non vi è ragione per distinguere la fattispecie in esame da quella sulla quale la Corte si è pronunciata nella detta sentenza Anglo Irish Beef Processors International e a., né sotto il profilo che la forza maggiore risulterebbe da un atto comunitario, né sotto il profilo che non sarebbe esistito altro mercato per la carne originaria del Regno Unito.

38 È infatti giurisprudenza costante che la nozione di forza maggiore dev'essere intesa nel senso di circostanze esterne a chi l'adduce, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante ogni diligenza impiegata (v., in particolare, sentenza 5 febbraio 1987, causa 145/85, Denkavit, Racc. pag. 565, punto 11).

39 È quindi irrilevante che il factum principis, eventualmente costitutivo di tale forza maggiore, sia dato da un divieto d'importazione della carne bovina proveniente dal Regno Unito disposto dai paesi di destinazione o da un divieto di esportazione emanato dalla Comunità in quanto, in entrambi i casi, si tratta di circostanze estranee all'esportatore.

40 Parimenti, la nozione stessa di forza maggiore non deve essere confusa con le sue eventuali conseguenze. È quindi irrilevante che, nella specie, non esistesse altro mercato per la carne respinta dai paesi di destinazione, contrariamente alla fattispecie oggetto della menzionata causa Anglo Irish Beef Processors International e a., in cui l'esportatore aveva potuto procedere all'esportazione della merce in un altro paese terzo.

41 Per quanto attiene alle disposizioni del regolamento n. 3665/87 relative alla forza maggiore, atteso che la nozione di forza maggiore, secondo costante giurisprudenza, non assume identico contenuto nei vari settori di applicazione del diritto comunitario, il suo significato dev'essere determinato in considerazione del contesto giuridico nell'ambito del quale è destinata a produrre i suoi effetti

(v., in particolare, sentenza 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a., Racc. pag. I-6381, punto 30). Il regolamento n. 3665/87, nella parte in cui precisa e limita gli effetti della forza maggiore in materia di restituzioni all'esportazione, non si pone quindi in contrasto con i principi generali del diritto comunitario.

42 Per quanto attiene alla violazione del principio di proporzionalità, si deve ricordare che la Corte ha affermato, nella menzionata sentenza Anglo Irish Beef Processors International e a., punto 29, che, nel caso in cui, per effetto di forza maggiore, le merci non giungano nei loro paesi di destinazione, ma vengano esportate in altri paesi terzi per i quali la restituzione all'esportazione è inferiore o inesistente, 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.

43 Orbene, non esistono differenze sostanziali tra l'ipotesi in cui siano esportate merci in altri paesi terzi per i quali la restituzione all'esportazione è inesistente e quella in cui le merci siano rispedite nello Stato membro di esportazione. Nell'uno e nell'altro caso, infatti, i prodotti sovvenzionati non giungono nel mercato di destinazione al fine di essere ivi posti in commercio.

44 Ne consegue che la richiesta di rimborso delle restituzioni all'esportazione percepite a titolo di anticipo nel caso in cui le merci siano rispedite nello Stato membro di esportazione è proporzionata all'obiettivo perseguito.

45 Per quanto attiene alla violazione del principio della tutela del legittimo affidamento, la Corte ha parimenti affermato che le disposizioni dei regolamenti nn. 565/80 e 3665/87 non potevano far sorgere altra attesa legittima che quella di godere del diritto alla restituzione nei limiti in cui esso è stato previsto (v. sentenza Anglo Irish Beef Processors International e a., citata, punti 30-33).

46 Si deve del pari ricordare che le disposizioni di tali regolamenti relative alla forza maggiore sono state emanate proprio al fine di tutelare gli operatori economici dalle conseguenze dannose che potrebbero derivare, per i medesimi, da circostanze anormali che essi non potevano prevedere. Ai sensi delle dette disposizioni, gli esportatori sono esentati dal pagamento delle penalità, ma non dal rimborso delle restituzioni anticipatamente percepite.

47 Ne consegue che, nella causa principale, la FCTL e la Meatal non potevano far valere alcun legittimo affidamento quanto alla possibilità di conservare le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente, anche qualora fosse comprovata l'esistenza di un caso di forza maggiore.

48 Per quanto attiene all'argomento secondo cui sarebbe iniquo costringere gli esportatori a rimborsare le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente, si deve rilevare che l'equità non consente di derogare all'applicazione delle norme comunitarie al di fuori dei casi previsti dalla normativa o nell'ipotesi in cui la normativa stessa sia dichiarata invalida.

49 Peraltro, gli esportatori, proprio nel caso in cui fosse loro consentito di conservare le restituzioni percepite anticipatamente, fruirebbero di un trattamento non equo rispetto alla situazione degli esportatori che, non avendo chiesto il beneficio di pagamenti anticipati, non riceverebbero alcuna restituzione all'esportazione.

50 Si deve conseguentemente risolvere la seconda questione nel senso che il regolamento n. 3665/87 non contrasta con i principi generali del diritto comunitario, in particolare con i principi di forza maggiore, di legittimo affidamento, di proporzionalità o di equità, in quanto non consente agli esportatori di carne bovina proveniente dal Regno Unito di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente, considerato che

a) la decisione 96/239 ha vietato le esportazioni di carne bovina dal Regno Unito in paesi terzi,

b) diversi paesi terzi hanno parimenti vietato l'importazione di carne bovina proveniente dal Regno Unito,

c) gli esportatori di carne bovina stavano procedendo, alla data della decisione 96/239, al trasporto delle merci verso paesi terzi,

d) i detti esportatori sono stati costretti a rispedire la carne bovina nel Regno Unito,

e) gli esportatori avevano beneficiato, per le operazioni di cui trattasi, di restituzioni all'esportazione versate in anticipo, ai sensi dei regolamenti nn. 565/80 e 3665/87, e che

f) gli esportatori hanno subito un danno per il fatto di non aver potuto vendere la loro carne bovina sui mercati di esportazione di cui trattasi.

Sulla terza questione

51 Con la terza questione, posta con riguardo all'ipotesi in cui fosse consentito agli esportatori conservare, in tutto o in parte, la restituzione, il giudice nazionale chiede se gli esportatori stessi siano tenuti a detrarre i proventi della vendita della carne bovina nel Regno Unito.

52 Tenuto conto della soluzione delle prime due questioni, non occorre risolvere la terza questione.

Sulla quarta questione

53 La quarta questione formulata dal giudice di rinvio attiene alla validità della decisione 96/239 e del regolamento n. 773/96, in quanto essi non consentono agli esportatori, nelle circostanze descritte nella seconda questione, di conservare, in tutto o in parte, la restituzione all'esportazione.

Sulla decisione 96/239

54 L'esame della legittimità di tale decisione è stata oggetto delle sentenze della Corte 5 maggio 1998, causa C-157/96, National Farmers' Union e a. (Racc. pag. I-2211), e causa C-180/96, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. I-2265).

55 Va osservato che le ricorrenti nella causa principale, già parti intervenienti nella menzionata causa National Farmers' Union e a., hanno potuto parimenti partecipare, a tale titolo, al procedimento dinanzi alla Corte.

56 Si deve tuttavia rilevare che, nella causa in esame, esse non hanno dedotto alcun motivo diverso da quelli già esaminati nell'ambito della causa National Farmers' Union e a., citata, idoneo a porre in discussione la legittimità della decisione 96/239.

57 Per quanto attiene a tale questione si deve, quindi, rinviare alle menzionate sentenze National Farmers' Union e a. e Regno Unito/Commissione.

58 A tale riguardo si deve quindi ritenere in conclusione che dall'esame della questione sollevata non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 96/239.

Sul regolamento n. 773/96

59 Il Regno Unito sostiene che non vi sono elementi sui quali possa essere fondata l'illegittimità del regolamento n. 773/96. Autorizzare gli esportatori a conservare le restituzioni sarebbe stato contrario all'obiettivo del sistema delle restituzioni stesse. Esso ritiene che rientrava, peraltro, nel potere discrezionale della Commissione il non prevedere un siffatto provvedimento quando ha emanato il detto regolamento.

60 La Commissione si chiede su quale base il regolamento n. 773/96 possa essere considerato non conforme ai principi di tutela del legittimo affidamento o di proporzionalità. Essa ritiene parimenti che prevedere una compensazione per la carne bovina che non abbia potuto raggiungere la destinazione prevista sarebbe contrario al regime delle restituzioni all'esportazione, agli obiettivi del regolamento n. 3665/87, alla giurisprudenza della Corte e al principio generale di non discriminazione.

61 Si deve rilevare al riguardo che il regolamento n. 773/96 detta misure speciali che derogano al regolamento n. 3665/87, senza tuttavia esentare gli esportatori dal rimborso delle restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente quando le merci non siano state importate e messe in commercio nei paesi terzi di destinazione.

62 Come già rilevato nell'ambito della soluzione della seconda questione, i principi generali del diritto comunitario, in particolare la forza maggiore, il legittimo affidamento, la proporzionalità o l'equità, non impongono che, nelle circostanze descritte dal giudice di rinvio, sia consentito agli esportatori conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente.

63 Né consegue che il regolamento n. 773/96 non è invalido in quanto, nelle circostanze descritte nella soluzione della seconda questione, non prevede per gli esportatori la possibilità di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente.

Sulle spese

64 Le spese sostenute dal governo del Regno Unito e dalla Commissione, 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 (Prima Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, con ordinanza 26 marzo 1997, dichiara:

1) **Gli artt. 23 e 33 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, nel testo di cui al regolamento (CEE) della Commissione 15 giugno 1990, n. 1615, devono essere interpretati nel senso che l'esportatore è tenuto a rimborsare le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente quando, a seguito, in particolare, di un caso di forza maggiore, le merci non raggiungano il loro paese di destinazione, ma vengano rispedite nello Stato membro d'esportazione.

2) Il regolamento n. 3665/87 non contrasta con i principi generali del diritto comunitario, in particolare con i principi di forza maggiore, di legittimo affidamento, di proporzionalità o di equità, in quanto non consente agli esportatori di carne bovina proveniente dal Regno Unito di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente, considerato che

a) la decisione della Commissione 27 marzo 1996, 96/239/CE, relativa a misure di emergenza in materia di protezione contro l'encefalopatia spongiforme bovina, ha vietato le esportazioni di carne bovina dal Regno Unito in paesi terzi,

b) diversi paesi terzi hanno parimenti vietato l'importazione di carne bovina proveniente dal Regno Unito,

c) gli esportatori di carne bovina stavano procedendo, alla data della decisione 96/239, al trasporto delle merci verso paesi terzi,

d) i detti esportatori sono stati costretti a rispedire la carne bovina nel Regno Unito,

e) gli esportatori avevano beneficiato, per le operazioni di cui trattasi, di restituzioni all'esportazione versate in anticipo, ai sensi dei regolamenti

(CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, e n. 3665/87, e che

f) gli esportatori hanno subito un danno per il fatto di non aver potuto vendere la loro carne bovina sui mercati di esportazione di cui trattasi.

3) Dall'esame della questione posta non è emerso alcun elemento atto ad inficiare la validità della decisione 96/239.

Il regolamento (CE) della Commissione 26 aprile 1996, n. 773, recante misure speciali che derogano ai regolamenti (CEE) n. 3665/87, (CEE) n. 3719/88 e (CEE) n. 1964/82 nel settore delle carni bovine, non è invalido in quanto, nelle circostanze descritte nella soluzione della seconda questione, non prevede per gli esportatori la possibilità di conservare, in tutto o in parte, le restituzioni all'esportazione percepite anticipatamente.

Wathelet Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 29 settembre 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Prima Sezione

M. Wathelet