L'art. 9, n. 1, del regolamento 473/67 va interpretato nel senso che consente di prorogare per un periodo di tempo già trascorso, dunque retroattivamente, la validità di una licenza d'esportazione con restituzione prefissata, qualora l'amministrazione competente abbia ingiustamente rifiutato la proroga tempestiva, richiesta per causa di forza maggiore, e per questo motivo l'esportazione abbia dovuto effettuarsi in base ad una nuova licenza relativa alla stessa operazione; in questo caso, la nuova licenza non può produrre effetti e va formalmente annullata.

Pescatore Due Bahlmann

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 16 dicembre 1982.

Per il cancelliere

H. A. Rühl

amministratore principale

Il presidente della Seconda Sezione

P. Pescatore

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 2 DICEMBRE 1982 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Gli antefatti del procedimento pregiudiziale sul quale mi accingo oggi ad esprimere il mio parere possono così riassumersi:

La ditta H. e J. Brüggen, attrice e resistente in cassazione nel procedimento principale, possiede un'azienda di lavorazione dei cereali in Lubecca. Per esportare kg 595 920 di tritello di avena in Perù, aveva ottenuto una licenza, previa prestazione di cauzione valida fino al 31 maggio 1970, rilasciata dall'ente allora competente, l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Il tritello di avena doveva venire prodotto con materia prima che avrebbe dovuto giungere a Lubecca dalla DDR, per vie d'acqua interne, in due parti, nella prima e nella seconda metà di aprile. A causa dell'inverno particolarmente rigido, che fece gelare per un lungo periodo le vie d'acqua della DDR, vi fu un ritardo nella

1 — Traduzione dal tedesco.

consegna, cosicché entro il 31 maggio 1970 poterono venir esportati solo kg 298 039 di tritello.

Data la situazione, già il 13 maggio 1970 l'attrice aveva chiesto una proroga di due mesi della licenza, a norma dell'art. 9, n. 1, lett. b) del regolamento della Commissione 21 agosto 1967, n. 473 relativo ai titoli d'importazione e di esportazione per i cereali, i prodotti trasformati a base di cereali ecc. (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16). Questo articolo stabilisce, fra l'altro, che la validità di una licenza può essere prorogata, a richiesta dell'operatore interessato, se l'esportazione non ha potuto essere effettuata entro il termine per motivi di forza maggiore, tra i quali, a norma del n. 2 lett. g), è contemplata anche la sospensione della navigazione a causa del gelo.

Poiché la domanda di proroga era stata respinta con atto del 20 maggio 1970, con la motivazione che non si trattava di un caso di forza maggiore atto a giustificare la proroga, l'attrice era costretta, nel giugno del 1970, ad esportare il resto della partita con una nuova licenza, meno vantaggiosa sotto il profilo della restituzione.

La H. e J. Brüggen impugnava vittoriosamente il diniego di proroga dinanzi al Tribunale amministrativo di Francoforte; anche l'appello interposto dal Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, succeduto alla Einfuhr- und Vorratsstelle, veniva respinto dalla Corte d'appello amministrativa dell'Assia, la quale decideva che l'appellante doveva venir ricollocata — secondo quanto chiedeva nella domanda modificata nel frattempo — nella posizione in cui si sarebbe trovata se fosse stata accolta la sua richiesta di proroga. L'appellante impugnava in cassazione questa pronuncia. La ditta chiedeva la reiezione del ricorso e, in subordine, ribadiva la sua prima richiesta di proroga, ora con effetto retroattivo, della validità della licenza.

Questa domanda ha indotto la VII sezione del Bundesverwaltungsgericht a chiedere in via pregiudiziale l'interpretazione del regolamento n. 473/67. Come i giudici precedenti, anche questo parte dal principio che l'uso tempestivo della licenza è stato impedito da cause di forza maggiore e, quindi, la ricorrente avrebbe dovuto concedere la proroga della validità. Il giudice proponente nutre però seri dubbi circa la possibilità di concedere a posteriori una proroga per un periodo già trascorso. A suo parere, se la proroga fosse concessa, la partita spedita nel giugno 1970 con una nuova licenza potrebbe — è vero — venir ascritta alla vecchia licenza prorogata, con la conseguenza che si applicherebbe la restituzione di questa, più vantaggiosa per l'attrice. Questo modo di procedere — secondo il giudice proponente — sminuirebbe però in misura rilevante l'efficacia del sistema comunitario di licenze in quanto indice dell'andamento del mercato, poiché in definitiva si ammetterebbe una specie di proroga provvisoria della validità della licenza per fatto dell'operatore e la seconda licenza avrebbe mera funzione di surrogato temporaneo. D'altra parte il giudice proponente ammette che questo risultato non è soddisfacente dal punto di vista della tutela dei diritti degli amministrati, poiché l'impugnazione giudiziale del rifiuto di pro-

roga da parte dell'autorità competente sarebbe di poco giovamento, in quanto la licenza scadrebbe normalmente prima della sentenza. Dato questo conflitto di interessi, la VII sezione del Bundesverwaltungsgericht, con ordinanza 17 dicembre 1981, ha sospeso il procedimento e, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, ha sottoposto alla Corte in via pregiudiziale la seguente questione:

«Se, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 21 agosto 1967, n. 473 (GU 204 del 24. 8. 1967, pag. 16), si possa estendere per un periodo già passato, quindi con efficacia retroattiva, la validità di una licenza di esportazione con restituzione prefissata, allo scopo di garantire ad un esportatore, la cui licenza non è stata prorogata tempestivamente e che perciò ha effettuato l'esportazione sulla base di una nuova licenza, l'applicazione della restituzione prefissata.»

Su questo problema, il mio modo di vedere è il seguente:

Come osserva il giudice proponente nel provvedimento di rinvio, la resistente mira sostanzialmente a sottrarsi al danno recatole dal fatto che la ricorrente ha finora rifiutato di accogliere la richiesta di proroga della licenza B 10.755 pur essendovi tenuta. Il giudice proponente parte dal presupposto che l'esportazione tempestiva è stata impedita da cause di forza maggiore e quindi la ricorrente, avendo disatteso la richiesta di proroga tempestivamente presentata si è comportata in modo illegittimo giacché l'art. 9, n. 1, lett. b) del regolamento n. 473/67 dispone che in questi casi *la proroga va concessa.* Poiché il giudice proponente non ritiene possibile obbligare la ricorrente a ristabilire la situazione «liquidando» la licenza «in base ad un'ipotetica esportazione completa», l'esito della causa dipende quindi dalla possibilità di concedere una proroga, a norma dell'art. 9, n. 1 del regolamento di cui sopra, per un periodo già trascorso. La proroga a posteriori della prima licenza è inoltre utile all'interessata solo nel caso in cui nel contempo venga annullata anche la seconda licenza usata per esportare il quantitativo restante. Se ciò non fosse possibile, l'attrice perderebbe infatti la cauzione prestata per questa licenza, che rimarrebbe inutilizzata se l'esportazione venisse trasferita sulla prima licenza. Quindi la Corte, come propongono tutti i partecipanti al giudizio, dovrebbe anzitutto decidere se — in una situazione come quella prospettata — si possa ancora prorogare una licenza scaduta e se la licenza sostitutiva, usata per terminare l'operazione di esportazione, possa annullarsi retroattivamente.

1. Quanto alla prima questione, il giudice a quo e gli altri partecipanti al giudizio partono con ragione dal presupposto che il regolamento 473/67 non disciplina espressamente la proroga restrittiva della validità di una licenza. Tutti sono inoltre concordi nel riconoscere sostanzialmente che questa lacuna può venir colmata solo contemperando la salvaguardia e il buon funzionamento del si-

stema comunitario di licenze con la tutela degli operatori. Non vi è però accordo su quale delle due debba in definitiva prevalere.

Il giudice proponente e la ricorrente ammettono che, sotto il profilo della tutela degli amministrati, il rifiuto di proroga a posteriori porta ad una situazione più soddisfacente, tuttavia attribuiscono valore prevalente all'attendibilità e al funzionamento del sistema di licenze come indice dell'andamento del mercato. Se le licenze devono conservare il loro valore indicativo, secondo la ricorrente è indispensabile che gli obblighi d'importazione e d'esportazione ad essa relativi vengano adempiuti salvo alcune deroghe limitate ed espressamente previste.

La resistente e la Commissione, pur concordando sulla necessità di disporre di un attendibile sistema di licenze, vagliate tutte le circostanze giungono invece alla conclusione che le ripercussioni negative della proroga a posteriori sul funzionamento del sistema delle licenze rimangono in limiti modesti, mentre la tutela degli operatori, in caso di mancata proroga a posteriori, sarebbe molto lacunosa. In un caso come quello in esame si deve dunque optare per la piena tutela dei diritti degli interessati.

Anticipando la mia conclusione, dirò che quest'ultimo punto di vista mi pare quello giusto, per i seguenti motivi.

a) È indispensabile che il sistema comunitario di licenze deve consentire alle istituzioni della Comunità, per facilitare loro l'amministrazione delle organizzazioni comuni dei mercati, una visione complessiva dell'andamento del mercato e il sistema della cauzione, che garantisce l'assolvimento dell'obbligo di esportare o di importare, serve a conferire la massima attendibilità alla visione di cui sopra. Sotto questo aspetto, contrariamente a quanto sostiene la resistente, è difficile negare che le modifiche a posteriori di due licenze implicano, entro certi limiti, un'incrinatura dell'attendibilità del sistema delle licenze d'esportazione e d'importazione per i prodotti agricoli soggetti alle organizzazioni di mercato. Tanto la ricorrente quanto la Commissione, a questo proposito, hanno giustamente osservato che le autorità comunitarie, per essere in grado di fare delle previsioni, sin dall'inizio della validità di una licenza devono poter contare sul fatto che l'obbligo d'importare o di esportare sarà adempiuto, anche se ciò, per motivi tecnico-amministrativi, non può essere direttamente controllato di volta in volta. Sotto questo aspetto, col rilascio di una duplice licenza vengono avviate due operazioni d'importazione o d'esportazione, mentre, se viene prorogata la prima e annullata la seconda licenza, in realtà ha luogo *una sola* operazione.

Questa «registrazione doppia» di per sé, nonostante quanto sostiene la ricorrente nella causa principale, non può tuttavia sminuire il valore informativo del sistema delle licenze stesso. Per una visione complessiva del mercato non occorrono cioè dati precisi sulle operazioni d'importazione e d'esportazione, ma è sufficiente

che sia determinabile con prescisione il loro ordine di grandezza. Il pubblico interesse, che richiede una visione quanto più possibile esatta del movimento dell'importazione e dell'esportazione nei singoli Stati membri, deve inoltre conciliarsi, come hanno affermato tra l'altro nella sentenza Kampffmeyer [1] con la necessità, anch'essa dettata dal pubblico interesse, di non ostacolare gli scambi fra gli Stati con vincoli troppo rigidi. Per questo motivo il regolamento n. 473/67, di cui è causa ora, prevede una disciplina speciale per i casi in cui, per motivi di forza maggiore, non è stato possibile effettuare un'operazione d'importazione o d'esportazione prima dello scadere della licenza. Come giustamente osserva il giudice proponente, secondo la costante giurisprudenza della Corte (cfr. ad es. causa Kampffmeyer) [1]; causa 3/74 [2]; causa 11/70 [3]; causa 4/68 [4], si ha una causa di forza maggiore solo se la circostanza che ha impedito l'operazione consiste in un evento eccezionale, indipendente dalla volontà dell'esportatore, il cui verificarsi non poteva venir impedito, nonostante la diligenza che ragionevolmente ci si può aspettare da un accorto operatore. Da questa definizione consegue che i casi di forza maggiore si devono fondare sempre su situazioni obiettive, pienamente controllabili, che esulano dalla sfera d'influenza dell'interessato. Questo parametro piuttosto severo, in base al quale autorità e giudici devono stabilire se sussista veramente un caso di forza maggiore, garantisce però che le domande giustificate di annullamento e di proroga della validità delle licenze non saranno troppo frequenti e quindi non saranno troppo gravi le loro ripercussioni sul funzionamento del sistema delle licenze.

La fattispecie in esame si differenzia nettamente, sotto questo profilo, dalla causa Hirsch [5] cui si riferisce il Bundesverwaltungsgericht. In questa causa si trattava del problema se e in qual misura le dichiarazioni di volontà da emettersi secondo il diritto comunitario fossero impugnabili per errore, eventualmente secondo le norme del diritto nazionale. Ora, l'errore, contrariamente al caso della forza maggiore, è imputabile ad un fatto dell'uomo e trova origine nella sfera di responsabilità parziale degli interessati. Poiché sotto questo aspetto vi è il rischio di manovre dolose, nella sentenza la Corte ha, fra l'altro, negato la possibilità di impugnare per errore la domanda di rilascio di una licenza d'importazione.

Se quindi è assodato che le eccezioni, limitate ai casi di forza maggiore e rigorosamente definite, sostanzialmente non alterano l'attendibilità del sistema delle licenze d'importazione, è irrilevante che la validità delle licenze venga prorogata

1 — Sentenza 30 gennaio 1974, causa 158/73 — E. Kampffmeyer c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel — Racc. 1974, pag. 101.

2 — Sentenza 28 maggio 1974, causa 3/74 — Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c/ Firma Wilhelm Pfützenreuter — Racc. 1974, pag. 589.

3 — Sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70 — Internationale Handelsgesellschaft mbH c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide- und Futtermittel — Racc. 1970, pag. 1125.

4 — Sentenza 11 luglio 1968, causa 4/68 — Ditta Schwarzwaldmilch GmbH c/ Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette — Racc. 1968, pag. 561.

5 — Sentenza 12 dicembre 1978, causa 85/78 — Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung c/ Jacob Hirsch & Söhne GmbH — Racc. 1978, pag. 2517.

prima o dopo la loro scadenza. La liceità di una proroga a posteriori, del resto, si può desumere anche dall'art. 36, n. 2 del regolamento, attualmente vigente, della Commissione 3 dicembre 1980 n. 3183, che stabilisce le modalità comuni di applicazione del regime dei titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata relativi ai prodotti agricoli (GU L 338 del 13. 12. 1980, pag. 1), giustamente ricordato dall'attrice, in forza del quale la domanda di proroga della validità può essere presentata fino a 30 giorni dopo la scadenza della licenza. Ora se persino la domanda può venir presentata a posteriori, dopo la scadenza della licenza, anche la decisione in merito alla domanda, che inevitabilmente viene più tardi, può prendersi a posteriori, con la conseguenza che la proroga ha effetto retroattivo per il periodo intercorrente tra la scadenza della licenza e la decisione che accoglie la domanda di proroga.

b) Se si negasse la possibilità di prorogare a posteriori la validità delle licenze d'esportazione, per di più la tutela degli operatori risulterebbe quanto mai lacunosa. Il diritto alla proroga che l'art. 9 del regolamento in questione conferisce agli interessati — come giustamente osservano il giudice proponente, la resistente e la Commissione — in pratica non potrebbero esser salvaguardati in caso di rifiuto da parte dell'autorità competente, in quanto questo diritto, contrariamente a quello relativo allo svincolo della cauzione, normalmente viene meno prima che possa intervenire una sentenza non ulteriormente impugnabile. Nemmeno i provvedimenti provvisori sono di grande utilità in questi casi, poiché in pratica anticiperebbero la pronuncia nel merito e inoltre l'esportatore correrebbe il rischio di compiere l'operazione su basi giuridiche molto incerte, poiché la pronuncia definitiva sulla legittimità sarebbe emanata solo più tardi.

Infine, nemmeno il risarcimento dei danni potrebbe sempre giovare agli interessati, in quanto — in forza del diritto nazionale — molte delle azioni di risarcimento contro le autorità nazionali possono esperirsi solo in caso di colpa dell'amministrazione. Ora, nei casi di forza maggiore sarebbe difficile provare la colpa.

Non da ultimo milita contro l'azione di risarcimento secondo il diritto nazionale la considerazione che in questo caso sarebbe un obbligo di risarcimento a carico del bilancio nazionale e del pubblico dipendente autore dell'atto, mentre l'incameramento della cauzione e la minor entità della restituzione all'esportazione andrebbero a vantaggio delle finanze comunitarie.

Una sentenza meramente dichiarativa nel senso che le autorità dovevano prorogare la licenza quando ne era stata fatta domanda, implicherebbe infine — è vero — che la cauzione ingiustamente incamerata andrebbe restituita, ma non garantirebbe all'operatore la restituzione prefissata, poiché l'esportazione è avvenuta a carico della licenza sostitutiva.

Poiché quindi vi sono seri motivi inerenti alla tutela dell'operatore, e la proroga a posteriori non inficia in misura rilevante l'attendibilità del sistema delle licenze, a norma dell'art. 9, n. 1 del regolamento n. 473/67 si dovrebbe ammettere la proroga della licenza anche ad una data posteriore.

2. Poiché la proroga a posteriori della prima licenza, come già detto, torna utile all'operatore solo se nel contempo è possibile far annullare la secondo licenza, con la quale ha effettuato l'esportazione, insorge l'ulteriore problema del fondamento giuridico di questo annullamento. Evidentemente, l'art. 9 del regolamento n. 473/67 in questo caso non si può applicare, poiché la seconda licenza non è rimasta inutilizzata per motivi di forza maggiore.

Mentre la ricorrente, anche qui nell'interesse del buon funzionamento del sistema delle licenze, si dichiara contraria ad un'interpretazione estensiva, la Commissione sostiene che l'obbligo delle autorità nazionali di annullare la seconda licenza va basato sull'applicazione analogica dell'art. 9, n. 1, lett a) e n. 3 del regolamento in questione, in forza del quale si possono considerare casi di forza maggiore anche situazioni diverse da quelle contemplate al n. 2.

Dopo quanto si è detto, direi che la Corte dovrebbe seguire la proposta della Commissione anche in questo caso e, applicando per analogia dette disposizioni, dichiarare che la seconda licenza va annullata. A questo proposito bisogna tener conto del fatto che questa richiesta è stata fatta solo in quanto il predecessore dell'attuale ricorrente ha ingiustamente rifiutato di prorogare la validità della prima licenza, in un caso di forza maggiore. Sotto questo aspetto, anche la decisione negativa va considerata come fatto che non dipende dalla volontà dell'operatore, conseguenza dell'evento di forza maggiore, il cui verificarsi e le cui ripercussioni l'operatore non avrebbe potuto impedire, nemmeno usando la normale diligenza del buon commerciante. Anche in questo caso sono intervenuti fattori che esulavano dalla sfera delle normali possibilità dell'interessato e quindi non saranno molto frequenti. Gli effetti negativi, conseguenti all'annullamento della licenza, sul funzionamento dell'intero sistema rimangono dunque modesti, mentre ancora una volta appare opportuno l'annullamento onde garantire all'interessato una efficace tutela giuridica. Poiché per di più anche la norma derogatoria dell'art. 9, n. 1 del regolamento in questione relativa ai casi di forza maggiore si fonda su considerazioni *di equità,* non esiterei — applicando detta norma per analogia — a dichiarare che esiste un obbligo di annullamento della seconda licenza.

3. In conclusione, propongo dunque alla Corte di risolvere come segue la questione pregiudiziale del Bundesverwaltungsgericht:

La validità di una licenza di esportazione con restituzione prefissata, a norma dell'art. 9, n. 1 del regolamento della Commissione 21 agosto 1967, n. 473, può venir prorogata anche dopo la sua scadenza, se l'autorità competente ha ingiustamente negato la proroga richiesta tempestivamente e l'esportazione si è dunque dovuta effettuare mediante una nuova licenza. In questo caso la licenza successiva va annullata.