di effettuare le operazioni di esportazione alle condizioni previste dal titolo rubato.

2° L'esame della disposizione criticata non ha messo in luce alcun elemento tale da inficiarne la validità.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 26 giugno 1980.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
H. Kutscher

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 22 MAGGIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Secondo l'art. 12 del regolamento n. 2727/75, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. L 281 del 1° novembre 1975, pagg. 1 e segg.), per poter esportare dalla Comunità i prodotti indicati nell'art. 1 dello stesso è necessario presentare un titolo di esportazione, che viene rilasciato dagli Stati membri ad ogni richiedente a prescindere dal suo luogo di stabilimento nella Comunità. Un titolo del genere vale nell'intero territorio comunitario. Il suo rilascio dipende dalla prestazione di una cauzione intesa ad assicurare l'adempimento dell'obbligo di esportare entro il periodo di validità del titolo (art. 12, n. 1, 3° capoverso). Ai sensi dell'art. 16 del regolamento, per consentire l'esportazione dei prodotti di cui al suo art. 1 sulla base dei corsi o dei prezzi di tali prodotti sul mercato mondiale, la differenza tra questi corsi o prezzi e i prezzi nella Comunità può essere coperta da una restituzione all'esportazione. Le restituzioni, che sono le stesse per tutta la Comunità, vengono fissate periodicamente secondo la procedura del comitato di gestione di cui all'art. 26 del regola-

1 — Traduzione dal tedesco.

mento. L'importo della restituzione da applicarsi è quello valido il giorno dell'esportazione. Tuttavia, per quanto riguarda le esportazioni dei prodotti di cui all'art. 1, lettere a) e b), la restituzione da applicarsi il giorno di deposito della domanda di titolo, adeguata in funzione del prezzo d'entrata che sarà valido nel mese dell'esportazione, è applicata, su richiesta dell'interessato presentata al momento del deposito della domanda di titolo, adeguata in funzione del prezzo d'entrata che sarà valido nel mese dell'esportazione, è applicata, su richiesta dell'interessato presentata al momento del deposito della domanda di titolo, ad un'esportazione da effettuare entro il periodo di validità di detto titolo (art. 16). Se la restituzione è prefissata, se ne fa menzione nel titolo, ai sensi dell'art. 12 del regolamento.

Disposizioni di attuazione sono state emanate mediante regolamenti della Commissione, che, a norma degli artt. 12 e 16 del regolamento n. 2727/75, debbono essere adottati secondo la procedura del comitato di gestione (cfr. regolamento n. 192/75, GU n. L 25 del 31 gennaio 1975, pag. 1; regolamento n. 193/75, GU n. L 25, pag. 10; regolamento n. 2042/75, GU n. L 213 dell'11 agosto 1975, pag. 5). Secondo l'art. 9 del regolamento n. 193/75, i titoli sono compilati in almeno due esemplari, di cui il primo, detto esemplare per il titolare e recante il numero 1, è rilasciato senza indugio al richiedente, e il secondo, detto esemplare per l'organismo emittente e recante il numero 2, rimane presso l'organismo medesimo. L'esemplare n. 1, è detto poi nell'art. 9, «viene presentato all'ufficio nel quale vengono espletate ... nel caso di un titolo di esportazione o di fissazione anticipata della restituzione, le formalità doganali relative all'esportazione fuori della Comunità». Dopo l'imputazione e l'apposizione del visto da parte del suddetto ufficio, l'esemplare n. 1 viene restituito all'interessato. Ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 192/75 la restituzione all'esportazione viene pagata, su richiesta scritta dell'interessato, dallo Stato membro nel cui territorio sono state espletate le formalità doganali di esportazione. Secondo il n. 3 di questo articolo la documentazione relativa al pagamento della restituzione deve essere presentata, salvo casi di forza maggiore, entro sei mesi dal giorno di espletamento delle formalità doganali di esportazione, pena la decadenza. Infine, l'art. 17. n. 7, del regolamento n. 193/75 stabilisce:

«In caso di perdita del titolo o dell'estratto, gli organismi emittenti possono, a titolo eccezionale, rilasciare all'interessato un duplicato di detti documenti compilato e vistato come i documenti originali e recante chiaramente la dicitura "duplicato" su ciascun esemplare.

I duplicati non possono essere presentati per le operazioni d'importazione o di esportazione».

Alla ditta Pardini, richiedente nel procedimento principale, sono stati attribuiti nel 1979 dal competente ufficio italiano diversi titoli d'esportazione. In un caso si trattava di un titolo per l'esportazione di farina quale aiuto alimentare a favore della UNRWA; in un altro di un titolo per l'esportazione normale di semole di cereali. Quest'ultimo conteneva prefissazione della restituzione e riguardava la quantità di 12 500 tonnellate, era datato 14 giugno 1979 e valido fino al 31 ottobre 1979.

Questi documenti sarebbero stati rubati ad un rappresentante della ditta Pardini il 22 agosto 1979 a Roma. La ditta Pardini si rivolgeva al competente ministero italiano per il commercio con l'estero per ottenere l'autorizzazione all'effettuazione delle esportazioni sulla base di

nuovi titoli. Alla sua richiesta si rispondeva — a quanto risulta previa consultazione della Commissione — col rilascio, il 27 agosto 1979, di un titolo valido fino al 31 dicembre 1979 per l'esportazione a scopo di aiuto alimentare. Per l'altro titolo citato, che apparentemente era destinato a spedizioni della ditta Pardini in Algeria, veniva però rifiutato il rilascio di un nuovo titolo, corrispondente all'originale, col richiamo al sopra citato art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75.

Ciò non veniva ritenuto legittimo dalla ditta Pardini, che era senz'altro pronta a fornire una cauzione in forma di fideiussione bancaria per l'ammontare della restituzione prefissato. Essa ritiene che le autorità italiane abbiano interpretato erroneamente il citato art. 17 del regolamento n. 193/75; se però tale interpretazione, ritenuta esatta anche dalla Commissione, fosse corretta, allora la disposizione dovrebbe essere considerata invalida per diversi motivi.

Per realizzare i propri asseriti diritti la ditta Pardini ha seguito diverse vie. Il 9 novembre 1979 essa indirizzava alla Commissione, ai sensi dell'art. 175 del Trattato CEE, una richiesta scritta e, in seguito, intentava contro la Commissione un'azione di omissione e di risarcimento dei danni (causa 809/79, nel cui ambito la ditta Pardini ha anche proposto — senza successo — domanda di provvedimento provvisorio). Inoltre nel novembre 1979 otteneva dal Pretore di Lucca un provvedimento d'urgenza, contenente l'ordine di rilasciare una licenza sostitutiva, cui tuttavia il Governo italiano — a quanto pare, il giudizio di merito non veniva instaurato — non dava esecuzione. Infine essa proponeva il 19 novembre 1979 dinanzi al Tribunale di Lucca domanda di ammortamento del titolo rubato, ai sensi degli artt. 2016 e segg. del codice civile italiano.

Il presidente del Tribunale di Lucca ha sospeso il procedimento ultimo citato con ordinanza del 28 novembre 1979 proponendo, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 17, par. 7, 1° e 2° comma, del regolamento n. 193/75 debba essere interpretato nel senso che un esportatore al quale sia stato rubato un titolo di esportazione, valido per l'intera Comunità, con prefissazione di restituzione, non possa più chiedere ed ottenere un nuovo titolo o documento equipollente rilasciato da una autorità nazionale, che gli consenta di eseguire le operazioni di esportazione prima o dopo la scadenza del termine di validità del titolo rubato, subendo così la perdita integrale delle restituzioni prefissate in base a detto titolo.

2) In caso di risposta affermativa al quesito precedente, se l'art. 17, par. 7, del regolamento CEE n. 193/75 sopra citato, che applica una sanzione gravissima a un operatore il quale senza sua colpa sia stato derubato di un titolo di esportazione, sia compatibile con il principio di proporzionalità alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, tenendo presente che il regolamento contestato è un regolamento della Commissione e non un regolamento del Consiglio dei ministri CEE».

In proposito, il mio avviso è il seguente.

1. Sulla prima questione:

La richiedente nel procedimento principale è dell'opinione che la disposizione citata non riguardi la perdita di un titolo di esportazione in seguito a furto. In proposito essa rileva anzitutto, menzionando numerosi esempi, che negli ordinamenti nazionali si distingue nettamente fra perdita e furto, e sostiene in particolare che un'interpretazione del genere è suggerita dal tenore letterale dell'art. 17, n. 7, in quanto il termine «perdita» definirebbe una circostanza in cui rileva soltanto il comportamento del detentore. La Pardini sottolinea poi la necessità di una tale interpretazione restrittiva della disposizione in parola in considerazione, sia delle gravi conseguenze connesse, sia del dato di fatto che essa rappresenta una deroga al principio che le copie, in generale, hanno lo stesso valore degli originali. Ciò dovrebbe valere anche per licenze di esportazione, poiché esse non incorporano il diritto ad esportare, bensì costituiscono soltanto documenti di legittimazione, che debbono consentire l'identificazione del titolare del diritto, nonché certificare che sono soddisfatte le condizioni per l'esecuzione dell'operazione di esportazione.

Sempre secondo la ditta Pardini, si dovrebbe poi tenere in dovuta considerazione che l'art. 17 del regolamento n. 193/75 riguarda in prima linea il destino della cauzione prestata, si riferisce cioè ad imprese cui importa soltanto la liberazione della cauzione e che non hanno affatto l'intenzione di compiere l'operazione commerciale per cui è stata emessa la licenza. Non da ultimo si dovrebbe poi ammettere che nel caso di furto non sono necessarie le gravi conseguenze previste dall'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75. Infatti, chi sostiene aver subito un furto deve presentare denunzia all'autorità competente per la repressione dei reati, e, poiché la presentazione di denunzie false è punita, si deve supporre che si abbiano denunzie soltanto quando si tratti effettivamente di un furto e non di una perdita per altri motivi. Inoltre, a causa del disposto dell'art. 3 del regolamento n. 193/75 — iscrizione nel titolo di un nuovo detentore soltanto su richiesta del detentore della licenza e soltanto da parte dell'organismo che ha rilasciato il titolo — una licenza rubata intestata al detentore non può essere utilizzata da altri. Se quindi viene rilasciato un duplicato, il pericolo di una doppia utilizzazione sussisterebbe soltanto nel caso di falsificazioni, per cui tuttavia sarebbero previste altre disposizioni negli artt. 13, 15 e 16 del regolamento n. 193/75 e dalle quali dovrebbero trattenere anche le pene severe comminate dagli ordinamenti nazionali. Se poi si volesse pensare alla possibilità della simulazione del furto e della doppia utilizzazione da parte del detentore della licenza, si dovrebbe tener presente che ciò incontrerebbe notevoli difficoltà, quando si tratti — come nella fattispecie — di grosse quantità, per le quali non si possono trovare facilmente ulteriori fornitori ed ulteriori clienti; inoltre, in un caso come il presente, in cui la richiedente si è messa in luce con cinque azioni giudiziarie ed in cui non soltanto il periodo di validità della licenza originaria è già scaduto, bensì anche il termine di cui all'art. 13 del regolamento n. 192/75 al momento della trattazione orale era quasi scaduto, maneggi del genere, che, a quanto pare, in passato non si sono mai verificati, potrebbero essere facilmente scoperti mediante controlli.

La Commissione ribatte, riferendosi con ciò chiaramente alle gravi conseguenze

temute dalla richiedente in seguito ad una interpretazione ampia dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, che esportazioni possono essere effettuate anche dopo la perdita del titolo, sia con l'importo della restituzione valido il giorno dell'esportazione, sia — se ciò è possibile per la nuova licenza — con restituzione nuovamente prefissata. Soprattutto si dovrebbe intendere, secondo lo spirito della disposizione, che la nozione di «perdita» comprenda anche i furti. Altrimenti tutte — o comunque moltissime — perdite verrebbero dichiarate come furti, per i quali sarebbe sufficiente una semplice denunzia, di cui sarebbe difficile dimostrare il manchevole fondamento. Sussisterebbe poi il pericolo, cui si potrebbe far fronte soltanto mediante complicati controlli, che il detentore di una licenza, in caso di simulate perdite o furti, intraprenda due volte uno scambio commerciale con l'estero per cui siano previste condizioni vantaggiose, influenzando così il mercato in modo incontrollato.

Per quanto riguarda questo punto in discussione, si deve certo ammettere che l'interpretazione letterale della disposizione che qui interessa e il confronto con determinate discipline nazionali sembrano militare in favore della presunzione che la nozione di «perdita» non comprenda il furto.

Con tutto ciò, questa sola considerazione non porta ad alcuna conclusione decisiva. Se si passa a considerare altri argomenti dedotti nel procedimento, si constata subito che l'ulteriore assunto della richiedente nel procedimento principale, cioè che l'art. 17 del regolamento n. 193/75 riguardi in sostanza solo il problema della perdita della cauzione, una fattispecie quindi in cui non sussiste più l'intenzione di portare a compimento un'operazione commerciale con l'estero, mentre mancherebbe una disciplina dei casi in cui, dopo la perdita del titolo, rimanga pur sempre tale intenzione, non può convincere. Per controbattere questa affermazione, ci si può chiaramente riferire al secondo comma del n. 7 dell'art. 17 del regolamento n. 193/75, secondo cui il duplicato rilasciato in caso di perdita non legittima all'esportazione o all'importazione. Si tratta qui di effetti giuridici che vanno evidentemente al di là della perdita della cauzione; si tiene qui palesemente conto dell'intenzione permanente di effettuare un'operazione commerciale con l'estero, perché soltanto in tale caso ha senso la disposizione che importazioni od esportazioni non possono essere compiute mediante un duplicato del titolo.

Deve poi anche far pensare il fatto che, accogliendo la tesi, sostenuta dalla richiedente, dell'interpretazione restrittiva dell'art. 17, n. 7, rimarrebbe soltanto la conclusione che la normativa, proprio perché nulla è previsto per il caso di furto, è incompleta. In ciò non può essere di aiuto l'art. 20 del regolamento n. 193/75, in cui si parla di forza maggiore, poiché in tale disposizione — per quanto qui interessa del suo contenuto — si tratta soltanto della proroga del periodo di validità del titolo, ma non si dice che ciò possa avvenire anche per il duplicato. D'altra parte, apparirebbe strano il rinvio, per i casi di furto, alle norme generali e alla possibilità da esse derivante del rilascio di documenti sostitutivi. A prescindere dal fatto che appare problematico trasferire semplicemente al commercio estero della Comunità, con i suoi particolari problemi e le sue particolari esigenze, il concetto soggiacente alle norme nazionali menzionate dalla richiedente, secondo le quali le copie possono avere lo stesso valore degli originali, e a prescindere ancora dal fatto che il tratta-

mento speciale dei casi di furto non sembra consigliabile rispetto a tutti i casi di perdita — quelli per esempio in cui non c'è assolutamente colpa —, un procedimento del genere condurrebbe certamente a un rilevante svuotamento del contenuto normativo, inteso in senso stretto, dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75. In effetti è ben possibile che l'interpretazione restrittiva dell'art. 17, n. 7, provochi una forte tendenza a dichiarare come furti anche vere e proprie perdite, per evitare le conseguenze di cui all'art. 17, n. 7, 2° comma, cosa che non sarebbe particolarmente rischiosa, poiché — come si metterà ancora in luce — la complessità di controlli efficaci esclude praticamente la possibilità di scoprire denunzie false.

Essendo quindi già ben comprensibile che si segua l'interpretazione consigliata dalla Commissione, fondata sullo spirito della disposizione, che si intenda cioè come «perdita» qualsiasi scomparsa di licenze, anche per fatto di terzi, non si può poi obiettare che la conseguenza giuridica contemplata all'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 non sembra strettamente necessaria proprio nel caso di furto. Si deve certo ammettere che, nel caso di un vero furto, il pericolo di una doppia effettuazione dell'operazione autorizzata, da parte di un terzo e da parte dell'originario detentore della licenza con l'uso del duplicato, è relativamente piccolo. Essa sarebbe possibile, in considerazione dei già menzionati requisiti formali di cui all'art. 3 del regolamento n. 193/75 — intervento comune, per il cambiamento del nome, del titolare originario della licenza e dell'organismo emittente — soltanto mediante falsificazione, cioè con un mezzo che, viste le disposizioni specifiche degli artt. 13, 15 e 16 del regolamento n. 193/75 e tenuto conto delle severe disposizioni penali nazionali, si può praticamente escludere. Parimenti, proprio per le esigenze di cui all'art. 3 del regolamento n. 193/75 e per la possibilità di scoprimento così data, si può considerare relativamente piccolo il rischio che il titolare di licenza che asserisca semplicemente aver subito un furto utilizzi egli stesso il duplicato e faccia usare da altri la licenza originaria.

Non debbono però sfuggire — ed a ciò ha pensato in primo luogo l'autore del regolamento — i rischi per il funzionamento delle organizzazioni comuni di mercato — mancanza di una sicura visione d'insieme delle operazioni commerciali e immediato influsso sul mercato attraverso la messa in opera di transazioni non individuate — cui si dovrebbe far fronte nel caso della simulazione di furto e dell'utilizzazione, tanto del titolo originariamente rilasciato, quanto del duplicato, da parte del titolare stesso in diversi Stati membri. La tentazione di far ciò, nonostante l'eventuale diversità della situazione di mercato nei vari Stati membri, potrebbe sussistere, da diversi punti di vista, per esempio quando fossero stati concessi titoli con prefissazione di vantaggiosi importi di restituzione e la restituzione fosse stata in seguito ridotta o — come nel caso di specie — abolita, o in casi in cui dopo la concessione della licenza fosse sospeso in generale il rilascio di licenze, nonché in fattispecie in cui il rilascio dei titoli venisse fatto dipendere da condizioni più gravose, come la necessità di procurarsi certificati presso enti comunitari d'intervento.

A ciò non si può ribattere che i traffici illegali temuti dalla Commissione non sono praticamente mai avvenuti in passato; questo si spiega chiaramente per il fatto che la normativa comunitaria non prevede proprio il rilascio di duplicati dello stesso valore dell'originale. Nemmeno ci si può richiamare alle particolarità della presente fattispecie, in cui si tratta di una licenza per una rilevante quantità di merci ed in cui numerosi procedimenti giudiziari possono aver risvegliato nelle autorità interessate una particolare attenzione; infatti, nell'adempiere il compito d'interpretazione che ci sta davanti, si deve considerare che l'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 costituisce una disciplina generale, valida per tutti i casi, che naturalmente non consente differenziazioni, quali ha in mente la richiedente. Infine non si può nemmeno obiettare che il rischio accennato è quasi insignificante a causa del pericolo della scoperta di traffici illeciti, che porterebbe all'inflizione di sanzioni nazionali. Una tale scoperta presupporrebbe infatti efficaci controlli, questi però — in proposito ci si dovrà ancora diffondere in relazione alla seconda domanda — sono praticamente impossibili, visto il numero enorme di operazioni da prendere in considerazione, nonché delle scadenze qui rilevanti: ricordo in proposito il termine stabilito dall'art. 13 del regolamento n. 192/75.

Non si può pertanto che essere d'accordo con l'interpretazione sostenuta dalla Commissione, fondata in modo decisivo sullo spirito della disposizione, e constatare, relativamente alla prima questione del Tribunale di Lucca, che la nozione di «perdita», contenuta nell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, comprende anche il furto.

2. Sulla seconda questione:

Il sindacato di validità, secondo l'interpretazione dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 da me ritenuta esatta, dev'essere condotto, da un lato, in considerazione del problema se, senza specifica autorizzazione espressa nel relativo regolamento del Consiglio, un regolamento della Commissione quale il regolamento n. 193/75 possa prevedere l'estinzione di un diritto sorto sul fondamento del regolamento del Consiglio, nonché, dall'altro, in considerazione della questione se la conseguenza giuridica contemplata all'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 — il duplicato rilasciato in caso di perdita non può essere usato per l'importazione o per l'esportazione — sia compatibile col principio della proporzionalità.

a) Per quanto riguarda il primo punto di vista, la richiedente nel procedimento principale fa notare che, secondo il regolamento di base del Consiglio qui rilevante (regolamento n. 2727/75), ogni interessato ha diritto a che gli siano consentite operazioni commerciali con l'estero. Secondo il sistema dell'organizzazione comune di mercato, si dovrebbe distinguere chiaramente fra il diritto all'esecuzione dell'operazione commerciale con l'estero e il documento che costituisce prova di tale diritto, che vale cioè quale documento di legittimazione. Ora, nel regolamento del Consiglio, verrebbe attribuita alla Commissione soltanto la delega a disciplinare questioni di forma e modalità di applicazione. Quando si tratta, sostiene ancora il richiedente, di una competenza più ampia, come quella a determinare la durata della validità delle licenze, competenza che tocca la sostanza della situazione giuridica, ciò è detto espressamente (art. 12 del regolamento n. 2727/75). Sulla base di queste

considerazioni non si potrebbe ritenere che la Commissione sia competente a disporre che alla perdita di un titolo, cioè di un documento di legittimazione, sia collegata la perdita del diritto al compimento della relativa operazione commerciale con l'estero.

Questa argomentazione, a prima vista forse suggestiva, deve però essere respinta. A me la separazione fra diritto ad esportare e documento di prova ad esso riferentesi sembra artificiosa. Questo settore del diritto comunitario è necessariamente — ed invero già secondo il regolamento di base del Consiglio — formalizzato in considerazione del grande numero di operazioni analoghe e delle esigenze amministrative. In proposito si può rimandare alla giurisprudenza (causa 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel c/ Köster, Berodt & Co., sentenza del 17 dicembre 1970, Racc. 1970, pag. 1177), in cui si afferma che le *licenze* impegnano il detentore ad agire in conformità, cosa che — cioè il collegamento indissolubile fra il documento incorporante e l'obbligo derivantene — vale anche per l'altro aspetto della questione, la legittimazione dell'importatore o dell'esportatore. In effetti, soltanto così si può rispondere alla ratio della disciplina, quella cioè di assicurare un'attendibile visione d'insieme dei movimenti di merci e di escludere operazioni incontrollate, che influenzano il mercato o addirittura, in certi casi, lo perturbano.

Ove quindi nel regolamento di base del Consiglio la disciplina delle modalità di applicazione e delle questioni di forma e di procedura è lasciata alla Commissione, che fra l'altro deve agire conformemente alla procedura del comitato di gestione, cioè con la partecipazione di rappresentanti degli Stati membri, ciò può essere inteso, nell'interesse della funzionalità del sistema, soltanto nel senso che la competenza normativa abbracci anche la questione di che cosa succede se in questo settore si verificano manchevolezze, quali la perdita di documenti che legittimano ad esportare. La supposizione che alle «modalità di applicazione» appartenga anche quanto necessario per garantire controlli efficaci corrisponde anche, evidentemente — proprio perché non vi sono state in proposito reazioni del Consiglio o degli Stati membri che, come detto, sono rappresentati nel Comitato di gestione — all'opinione del Consiglio riguardo all'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75. È difficilmente immaginabile comunque che dall'art. 12 del regolamento n. 2727/75, ove si tratta di stabilire il periodo di validità dei titoli, si debba concludere che sia richiesta un'interpretazione restrittiva anche per altre norme attributive di competenza, che manchi cioè la delega a disciplinare le conseguenze della perdita di un titolo d'importazione o di esportazione. Ciò significherebbe che il Consiglio avrebbe ritenuto ammissibile una grave lacuna, oppure si dovrebbe intendere che il Consiglio abbia ritenuto che, nel caso di perdita di un titolo di esportazione o di importazione, si possa senz'altro addivenire al rilascio di un duplicato equivalente, secondo i principi generali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Sia l'una sia l'altra situazione sono difficilmente prospettabili, la seconda in particolare in considerazione dei gravi rischi connessi, che si potrebbero escludere soltanto mediante efficaci dispositivi di controllo, cui però — come ci è stato detto — gli Stati membri sinora non si sono sentiti pronti, poiché essi sarebbero causa di un pesante onere per i loro apparati amministrativi.

Ritengo quindi che la validità dell'art. 17, n. 7, del regolamento della Commissione n. 193/75 non possa essere messa

in dubbio per il motivo che la commissione avrebbe oltrepassato i limiti della delega ad essa attribuita dal Consiglio.

b) Rimane quindi ancora da analizzare la questione se si diano critiche nei riguardi dell'art. 17, n. 7, del regolamento della Commissione n. 193/75 dal punto di vista della lesione del principio di proporzionalità.

La richiedente nel procedimento principale sostiene che i titoli di esportazione debbono essere considerati soltanto documenti di legittimazione. In base ad un principio generale di diritto, in caso di perdita di un documento del genere sarebbe ammessa la prova in altro modo, anzi vi sarebbero persino disposizioni giuridiche che prevedono, per documenti incorporanti un diritto, l'emissione di duplicati. La conseguenza giuridica prevista in diritto comunitario per la perdita di un titolo dovrebbe quindi essere definita esorbitante. Si dovrebbe inoltre riconoscere che la finalità di impedire un abuso — uso contemporaneo del duplicato e del titolo originario che si afferma perso — può essere conseguita anche con metodi meno radicali. Di ciò si preoccuperebbero già — come mostrerebbero le esperienze poco allarmanti finora avute — le attuali possibilità di sanzioni nazionali e il fatto che la scoperta di traffici illeciti sarebbe possibile mediante controlli adeguati. Si potrebbe inoltre pensare — tuttavia solo in caso di negligenza grave del detentore del titolo, che abbia condotto alla perdita di esso — a collegare l'emissione di un duplicato, che sostituisca integralmente il titolo originario, quando si intenda compiere l'esportazione, alla prestazione di una cauzione nella misura della restituzione originariamente prevista.

La Commissione rimanda per contro anzitutto alla già menzionata funzione del sistema dei titoli ed invita a considerare che, ammettendo la tesi della richiedente, si presenterebbe il pericolo che le perdite vengano semplicemente dichiarate come furti. Questo provocherebbe il ripetersi di numerose situazioni problematiche, finora verificatesi soltanto raramente, proprio grazie alla disciplina in vigore. A ciò si potrebbe far fronte soltanto mediante controlli efficaci nel caso dell'emissione di duplicati; rileverebbe però anche l'effetto intimidatorio di sanzioni. Questo implicherebbe però, trattandosi di una disciplina generale, valida per le importazioni e le esportazioni e comprendente sia i prelievi sia le restituzioni, un enorme problema quantitativo. Così, si dovrebbe tener presente che allo svolgimento di negozi del genere partecipano un gran numero di uffici nazionali nei diversi Stati membri, che ognuno di essi deve sbrigare un gran numero di pratiche e che un controllo efficace in relazione al termine di cui all'art. 13 del regolamento n. 192/75 dovrebbe abbracciare un periodo relativamente ampio. Controlli efficaci comporterebbero quindi, visto il metodo attualmente praticato — ci sono soltanto archivi manuali — un impegno dell'amministrazione ponderoso e anche molto costoso, cui finora gli Stati membri, anche dopo discussioni di durata pluriennale del problema, non si sono ancora sentiti pronti.

Debbo dire che queste obiezioni della Commissione, nonché le sue dichiarazioni a proposito di un caso eccezionale — verificatosi a quanto pare negli anni dal 1971 al 1973 — che ha messo in evidenza le difficoltà dei necessari controlli mi hanno del tutto convinto. In effetti, per l'esame della proporzionalità delle

conseguenze giuridiche previste all'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, determinante è la questione se la soluzione propugnata, in alternativa, dalla richiedente — rilascio di un duplicato equivalente, in caso di furto comunque — non sarebbe causa del pericolo di un rilevante pregiudizio arrecato al regime comunitario. Un simile pericolo, derivante dalla doppia utilizzazione di licenze, non è certo da considerare irrilevante, anche se, vista la normativa in vigore, ha poco senso il riferimento ad esperienze compiute finora; tanto più se si considera che più di una perdita, che si può sempre facilmente verificare data la necessaria attività di più agenti di una stessa impresa, diverrebbe furto se si consentisse il rilascio di duplicati. Per eliminare questo pericolo sarebbero necessari controlli sicuri, che però, come ci è stato mostrato, sarebbero causa di un fantastico e non giustificabile impiego di mezzi da parte delle amministrazioni nazionali.

Non si arriva a una conclusione diversa neppure ipotizzando la possibilità di rinviare i titoli di esportazione a scopo di controllo agli uffici emittenti. Ciò non servirebbe infatti qualora un imprenditore fraudolento rinunciasse alla liberazione della garanzia da lui prestata, cosa che, in caso di doppia esportazione con corrispondente profitto, è facilmente immaginabile. Una soluzione diversa non è parimenti accoglibile per la possibilità avanzata dalla richiedente di una prestazione di garanzia nella misura dell'importo della restituzione, che essa per di più propone soltanto per la perdita del titolo in seguito a grave negligenza del detentore. Anche questa soluzione comporta infatti la necessità di decidere un giorno, cioè dopo la scadenza del termine stabilito all'art. 13 del regolamento n. 192/75, della liberazione della cauzione. Ora, ciò potrebbe avvenire soltanto una volta stabilito che non vi è stato doppio uso della licenza originaria e del duplicato rilasciato in sostituzione, cioè, anche in questo caso, si dovrebbero mettere in moto quei ponderosi dispositivi di controllo descritti dalla Commissione, che graverebbero sull'amministrazione in modo difficilmente sostenibile.

A mio parere quindi la validità dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 non può essere messa in dubbio nemmeno col richiamo al principio di proporzionalità. Le considerazioni avanzate in proposito dalla richiedente, e relative ai diritti fondamentali e al divieto di discriminazione, non apportano parimenti, secondo me, alcun altro elemento rilevante per questa valutazione.

La disciplina in vigore — per quanto non appaia del tutto soddisfacente — deve quindi essere applicata, almeno fino a quando non divenga possibile la modifica dei dispositivi dell'organizzazione di mercato e degli apparati amministrativi connessi, in modo tale da rendere meno onerosi i necessari controlli, per esempio con l'uso dell'elaborazione dei dati. Fino ad allora non resta che — come in effetti risulta succedere in alcuni Stati membri — raccomandare alle categorie di operatori economici interessati di darsi cura — eventualmente in collaborazione con le competenti autorità amministrative — di trattare i titoli di esportazione e di importazione con la massima diligenza.

3. Propongo quindi che si risolvano come segue le questioni del Tribunale di Lucca:

a) L'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75 è da interpretare nel senso che nemmeno l'esportatore, cui sia stato rubato un titolo valido nell'intera Comunità e contenente prefissazione della restituzione, possa richiedere il rilascio di un duplicato, che legittimi all'esecuzione dell'esportazione alle condizioni stabilite nel titolo originario.

b) Nel corso del procedimento non sono venuti alla luce elementi tali da inficiare la validità dell'art. 17, n. 7, del regolamento n. 193/75, interpretato nel modo indicato.