

Conclusioni dell'avvocato generale Joseph Gand del 12 giugno 1968 ¹

Signor Presidente, signori Giudici,

L'articolo 11 del regolamento del Consiglio 13/64, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, fa dipendere il rilascio di ogni licenza d'importazione, da parte di uno Stato membro, dal versamento di una cauzione atta a garantire che l'importazione venga effettuata nel periodo di validità della licenza. Questo sistema, generalmente applicato nelle organizzazioni comuni dei mercati, ha lo scopo di costituire una panoramica quanto più possibile completa delle importazioni previste in un determinato periodo, nonché a costituire un quadro del probabile andamento del mercato; in virtù di tale sistema, dovrebbe essere possibile adottare tempestivamente le normali misure di salvaguardia qualora si verificino gravi perturbazioni. Il sistema è efficace solo se vengono effettivamente importati i quantitativi indicati nelle licenze e la cauzione è il mezzo che tende a garantire una certa serietà nelle operazioni. La cauzione viene incamerata se l'importazione non è stata effettuata nel termine prescritto, salvo casi di forza maggiore da stabilirsi mediante regolamento della Commissione.

Su questo argomento verte l'articolo 6 del regolamento 136/64 che si può riassumere come segue :

— In deroga al principio stabilito dal n. 1, il n. 2 stabilisce che, se l'importazione non viene effettuata per causa di forza maggiore, lo Stato membro dispensa l'interessato dall'obbligo d'importare e la cauzione viene restituita; il medesimo Stato però, a richiesta dell'interessato, può prorogare la validità della licenza per il periodo che ritiene necessario, tenuto conto dell'impedimento allegato.

— Il n. 3 aggiunge che i casi di forza maggiore contemplati dal n. 2 *possono* derivare da eventi elencati nell'articolo, il quale prevede la guerra, i disordini e gli scioperi come ipotesi più gravi, ma comprende pure il guasto di macchina, le avarie della nave o le avarie del carico.

— Infine, il n. 4 contempla la possibilità che gli Stati membri riconoscano l'indole di forza maggiore, ai sensi del n. 2, ad eventi diversi da quelli espressamente previsti al n. 3, e stabilisce

¹ — Traduzione dal francese.

l'obbligo per gli Stati stessi d'informare senza indugio la Commissione delle loro decisioni.

Il giudice a quo vi chiede d'interpretare tali norme, nell'ambito di una controversia dinanzi ad esso pendente tra l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette ed un importatore, controversia sorta per questi motivi : la cauzione depositata dalla ditta Schwarzwaldmilch, che aveva chiesto una licenza d'importazione per 100 000 Kg. di latte in polvere scremato, proveniente dalla Francia, era stata incamerata perché l'importazione non era avvenuta nel periodo di validità della licenza, che scadeva il 28 febbraio 1967. L'attrice afferma di aver inviato l'ordine alla Laiterie Centrale di Strasburgo a tempo debito, e che solo il 20 febbraio 1967 il fornitore le aveva fatto sapere che la consegna non avrebbe potuto aver luogo per un grave guasto degli impianti di produzione. In detto momento non era più possibile acquistare in Francia lo stesso prodotto a condizioni ragionevoli : poiché l'inadempimento dell'obbligo d'importare non le era imputabile, si doveva considerare come dovuto a forza maggiore ai sensi dell'articolo 6, n. 2. Tale assunto viene contestato dall'Einfuhr- und Vorratsstelle che non ha voluto ravvisare un nesso causale diretto tra i fatti addotti e la mancata importazione.

Il tribunale amministrativo tedesco ha ritenuto di non poter pronunciarsi su una tale fattispecie e vi ha quindi deferito cinque questioni sul senso dell'articolo 6 del regolamento 136/64, alcune delle quali possono apparire molto complesse.

A — La prima questione non dovrebbe dar luogo a difficoltà. L'attrice nella causa di merito sostiene che la mancata importazione è dovuta ad un guasto di macchina dell'impresa di Strasburgo. Il n. 3 dell'articolo 6 comprende il guasto di macchina tra gli eventi di forza maggiore e il giudice tedesco si chiede se tale nozione debba venir riferita solo alle macchine delle navi oppure comprenda altre macchine, in particolare quelle di una latteria. La norma farebbe propendere per un'interpretazione restrittiva, mentre il tenore letterale ammetterebbe l'interpretazione estensiva.

L'interpretazione giusta è la prima. Gli eventi ricordati dal paragrafo di cui trattasi possono essere suddivisi in due categorie : l'una comprende gli ostacoli generici agli scambi, come guerra e disordini, divieti di esportazione o d'importazione sanciti dagli Stati, lo sciopero (art. 6-3, *a*), *b*), *f*)), mentre nell'altra rientrano gli eventi connessi col trasporto e più specificamente col trasporto marittimo : ostacoli alla navigazione susseguenti ad atti d'imperio — naufragio — interruzione della navigazione per gelo o magra (art. 6-3, *c*), *d*), *g*)). Infine alla lettera *e*) si parla di « guasti di macchina, avarie della nave o avarie del carico ». L'espressione « guasti di macchina » segue immediatamente

l'ostacolo alla navigazione e il naufragio ed è posta in una cornice attinente alla navigazione; si deve dunque concludere che come tale non va considerata ogni difficoltà meccanica incontrata durante la fabbricazione, ma solo il guasto durante il trasporto.

L'articolo 6 assomiglia molto al regolamento 87, in materia di cereali, che a sua volta s'ispirava alle clausole dei contratti tipo stipulati in campo internazionale. La norma ricorda le ipotesi tipiche della navigazione marittima, tenuto conto del metodo tradizionale di trasporto dei cereali, ipotesi che si possono normalmente adattare ed estendere al massimo ad altri sistemi di trasporto, fluviale o ferroviario : va comunque recisamente negato che il guasto di macchina degli impianti di produzione sia previsto dal n. 3 dell'articolo 6.

B — Ricordando poi il n. 4 dello stesso articolo, il Verwaltungsgericht vi chiede di stabilire se, in forza di tale disposizione, i tribunali degli Stati membri possano riconoscere come eventi di forza maggiore circostanze diverse da quelle menzionate al n. 3.

La disposizione sopra menzionata recita :

« Se gli Stati membri ammettono come cause di forza maggiore, ai sensi del paragrafo 2, casi diversi da quelli risultanti dalle circostanze di cui al paragrafo 3, essi ne informano direttamente la Commissione. »

La norma, illustrata anche dalla motivazione del regolamento, autorizza indubbiamente gli Stati membri a integrare una lista che non potrà mai essere completa. Il tenore e il richiamo al numero precedente, indurrebbero a darne un'interpretazione nel senso che lo Stato può emanare norme che definiscono gli eventi che possono costituire casi di forza maggiore, norme che dovrebbero poi venire applicate ad ogni fattispecie dall'organo nazionale competente, nel nostro caso l'Einfuhr- und Vorratsstelle. Però, né lo Stato né la Commissione possono stabilire a priori l'elenco completo delle ipotesi di forza maggiore e, a quanto risulta dagli atti, nessuno Stato si è finora cimentato in tale impresa.

In pratica — e pare la sola ipotesi sensata — l'autorità amministrativa competente, prima d'incamerare la cauzione, ha indagato in ciascuna fattispecie se la circostanza invocata possa costituire un caso di forza maggiore. In caso affermativo essa ne informa la Commissione. Questa, che non può annullare la decisione dell'organo nazionale, può però accertare se la politica seguita dai vari Stati membri sia sufficientemente coerente e, in caso negativo, deve intervenire mediante regolamenti o direttive.

Ciò premesso, i giudici nazionali esercitano sulle decisioni individuali adottate dal servizio amministrativo competente

il loro sindacato, nei limiti previsti dalla legislazione nazionale. È appunto quanto è avvenuto nel nostro caso : il rifiuto opposto dall'Einfuhr- und Vorratsstelle alla domanda di rimborso della cauzione è stato impugnato dalla Schwarzwaldmilch di fronte al tribunale amministrativo; questo, se del caso dopo la vostra interpretazione dell'articolo 6 del regolamento, deve stabilire se la circostanza invocata costituisca un caso di forza maggiore atto a giustificare il rimborso della cauzione.

C — Le tre altre questioni vanno esaminate congiuntamente. Il giudice a quo vi chiede d'interpretare la nozione di forza maggiore di cui all'articolo 6, nn. 2-4 del regolamento 136; inoltre domanda se tale articolo esiga un nesso diretto di causalità tra la circostanza invocata come caso di forza maggiore e la mancata importazione ed infine chiede se, in considerazione di tale circostanza, il fatto che l'effettuare l'importazione implichi per l'importatore notevoli difficoltà economiche e possa esser fatta solo a costo di eccessivi sacrifici, basti a rendere applicabile l'articolo 6, n. 2.

Le tre questioni sono quindi strettamente connesse. La prima ha portata generale e mira ad ottenere una definizione « comunitaria » della nozione di forza maggiore, e ciò a causa delle differenze che il giudice tedesco ritiene di ravvisare tra la concezione tedesca e la concezione francese, tenuto conto pure dell'assunto del ricorrente secondo il quale l'incameramento della cauzione ha carattere penale e quindi, ai sensi del diritto costituzionale tedesco, può aver luogo solo se la mancata importazione è imputabile all'importatore. Le altre due questioni mirano a far precisare, su certi punti, nella prospettiva del caso concreto, le condizioni nelle quali si deve ammettere il caso di forza maggiore.

1. La Commissione rileva giustamente che le questioni sollevate rientrano nella vostra competenza solo se la nozione di forza maggiore, contemplata dal regolamento, rappresenta un concetto autonomo di diritto comunitario che va interpretato ed applicato uniformemente nei sei Stati membri; solo in questo caso l'articolo 177 del trattato vi autorizza ad interpretarlo veramente. Altrimenti dovrete limitarvi ad affermare che la nozione fa parte dei principi di diritto interno, lasciando libero il giudice di pronunciarsi secondo il proprio ordinamento.

A sostegno di quest'ultima soluzione si potrebbe ricordare che l'organizzazione dei mercati del latte, istituita dal regolamento 13/64, non sopprime i mercati nazionali, ma conserva importanti attribuzioni agli Stati membri, che sono competenti a rilasciare le licenze d'importazione e a sorvegliare l'andamento del mercato, e possono applicare le clausole di salvaguardia. D'altro canto, la facoltà di ammettere altri casi di forza maggiore

in forza dell'articolo 6, n. 4, non dovrebbe indurre a riconoscere che gli Stati possono legiferare, ispirandosi ai criteri del loro diritto interno? Ciò però equivarrebbe a disconoscere che il regolamento, direttamente applicabile in tutti gli Stati membri, stabilisce un sistema uniforme di licenze d'importazione, pone il principio che la cauzione viene incamerata in caso di mancata importazione ed elenca dei casi che, nell'intera Comunità, costituiscono forza maggiore.

L'applicazione uniforme va quindi fatta anche nelle ipotesi in cui sono gli Stati membri a decidere, il che costituisce pure il fondamento del paragrafo 4 il quale prescrive che gli Stati informino immediatamente la Commissione : questa deve poter vegliare a che, in tutta la Comunità, il sistema venga applicato in modo coerente. Ciò può avvenire solo se la nozione di forza maggiore del regolamento assume il carattere di disposizione autonoma del diritto comunitario, il cui senso e la cui portata devono venire da voi definiti.

2. Secondo quali criteri si deve dare tale definizione?

Nelle sue osservazioni, la Commissione parte dal presupposto che la nozione, tratta dal diritto degli Stati membri, in campo comunitario non può avere un significato diverso da quello che le attribuiscono i diritti nazionali. La definizione deve quindi fondarsi sui principi comuni reperibili nei vari ordinamenti, tenendo presente che solo la sfera d'applicazione della forza maggiore è generalmente determinata dal legislatore nazionale, mentre le norme d'interpretazione e d'applicazione della nozione derivano dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

In base a questi principi la Commissione crede di poter affermare che i diritti nazionali sono concordi nell'ammettere che i casi di forza maggiore sono quelli in cui l'impossibilità di adempimento è conseguenza di un evento straordinario, imprevisto, estraneo al debitore, cioè non a lui imputabile e che egli non poteva prevedere né evitare. Pur ammettendo che tali principi vengono interpretati in ciascuna fattispecie in base alle concezioni dei vari ordinamenti giuridici, la Commissione ritiene che si debba partire da questi punti comuni per tracciare i limiti dell'articolo 6, in funzione dello scopo del regolamento 136/64. Preciso ch'essa fonda tale tesi, dell'identità della nozione di forza maggiore nel diritto degli Stati membri, sulla dottrina e sulla giurisprudenza dei sei Stati.

Questa tesi mi sembra però prestare il fianco a fondate critiche.

Innanzitutto, non vi è una norma che vi obblighi — come l'articolo 215 del trattato — ad attenervi ai « principi generali comuni ai diritti degli Stati membri ». D'altro canto, pur ammettendo di non aver studiato a fondo la nozione di forza maggiore

nei sei Stati membri, mi pare impossibile a priori trarne un concetto comune che, seppure unico in teoria, differisca nella fase d'applicazione pratica a seconda degli Stati ed anche, nell'ambito di uno stesso Stato, a seconda del ramo del diritto in cui viene applicato.

Per limitarmi a qualche esempio, il giudice a quo ha già notato la differenza tra diritto francese e diritto tedesco. In Germania la nozione di forza maggiore è per lo più interpretata oggettivamente e si ha forza maggiore solo se l'azione o l'evento che ha causato il pregiudizio si trova fuori dalla sfera d'attività dell'imprenditore; in altri campi invece, si adotta un criterio soggettivo, che tiene conto della personalità dell'interessato, della situazione specifica in cui si trovava, indipendentemente dal fatto che l'evento rientrasse o meno nella sua sfera d'attività (Coing, in *Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, vol. I, pag. 1134-1137). Per il diritto francese, sempre restando nel campo dei contratti, se le stesse nozioni sono valide nel diritto amministrativo e nel diritto privato, se la forza maggiore è sempre conseguenza di eventi estranei all'attività del debitore, e di carattere inevitabile ed imprevedibile, il giudice amministrativo è generalmente più restio ad ammetterla (*Répertoire de Droit administratif*, V. Force majeure; — de Laubadère — *Traité des Contrats administratifs*).

Infine, senza dilungarmi sugli argomenti della Commissione relativi ai vari punti menzionati dal giudice a quo, mi pare che le sue osservazioni manifestino una certa elasticità nell'interpretare, con riferimento alla fattispecie, la nozione di forza maggiore. Indubbiamente ciò è dovuto al fatto che, come essa sostiene, l'applicazione dei principi generali ch'essa invoca deve avvenire in funzione dello scopo delle licenze d'importazione in generale e della cauzione in ispecie. Ma ciò non significa togliere gran parte della sua portata ad una nozione che dovrebbe logicamente valere per il diritto comunitario nel suo complesso?

3. Ritengo in realtà che l'interpretazione della nozione di forza maggiore di cui all'articolo 6, n. 2, del regolamento 136/64, debba essere data non tanto in base a principi generali, quanto invece tenendo conto dello spirito di detto regolamento, delle ragioni che giustificano l'imposizione di licenze d'importazione e di cauzioni, nonché del necessario contemperamento dell'interesse pubblico e degli interessi degli importatori. Probabilmente si giungerà a soluzioni analoghe a quelle della Commissione, ma aventi carattere solo prammatico e limitato al regolamento di cui trattasi.

Il sistema delle licenze, come ho detto, ha lo scopo di costituire una panoramica il più possibile esatta delle importazioni che saranno effettuate in un determinato periodo e di consentire di prevedere il probabile andamento di mercato sotto il profilo

dei quantitativi e dei prezzi; come è stato sottolineato in udienza, le statistiche doganali relative alle importazioni già effettuate non possono avere la stessa utilità. Onde raggiungere lo scopo prefisso, i quantitativi indicati nelle licenze devono effettivamente venire importati prima della scadenza delle licenze stesse. La cauzione, che viene incamerata in caso di mancata importazione non giustificata da eventi di forza maggiore, assicura che le domande di licenza vengono fatte con la dovuta ponderazione e previene eventuali manovre speculative. Si tratta però essenzialmente di un'arma di dissuasione; se tutte le domande di licenza sono subordinate al versamento di una cauzione non è probabile che gli importatori prendano impegni alla leggera, rischiando di perdere la cauzione stessa. Tale sistema è indubbiamente utile per evitare ogni tentativo d'abuso, ma non si deve esagerarne l'importanza pratica. Ciò induce a ritenere che lo scopo della disposizione in esame non implica necessariamente un'interpretazione rigida, ma consente una ragionevole valutazione dei casi in cui la cauzione potrà venir restituita, anche se l'importazione non è stata effettuata. Resta da vedere quali siano i presupposti per la restituzione.

4. In primo luogo, la causa della mancata importazione non dev'essere imputabile all'importatore. L'attrice sostiene che la restituzione della cauzione è subordinata solo all'assenza di colpa e la sua tesi è fondata sulle norme costituzionali tedesche relative all'irrogazione delle pene; l'argomento è però inconferente, giacché le norme invocate riguardano solo le infrazioni di carattere penale.

Vi è però motivo di esigere dall'importatore più della sola assenza di colpa. La licenza non è una semplice autorizzazione, ma impone anche l'obbligo d'importare; è quindi giusto esigere che il titolare si adoperi onde effettuare l'importazione, anche se ciò dipende pure da terzi oltre che da lui; in altre parole, il titolare deve fare quanto è in suo potere per eliminare gli eventuali ostacoli all'importazione. Quali sono i limiti di questo suo obbligo?

— Bisogna che l'ostacolo sia stato per lui imprevedibile e in tale valutazione si può procedere con maggiore o minore larghezza, a seconda della fattispecie. La Commissione sostiene che solo in circostanze eccezionali si può presumere che l'evento fosse imprevedibile, poiché si deve sempre tener conto di possibili ritardi nella produzione o nel trasporto della merce. Questa tesi dovrebbe essere un pò mitigata, poiché è certo possibile prevedere dei ritardi, ma non è sempre dato di stimarne esattamente la durata che può impedire d'importare entro il termine.

— Si deve anche essere stati nell'impossibilità di ovviare alle conseguenze dell'evento che ha impedito l'importazione. Si ritrova qui l'ultima questione del giudice a quo, con cui si chiede se, per applicare l'articolo 6, n. 2 del regolamento, sia

sufficiente il fatto che l'esecuzione del contratto implicherebbe per l'importatore gravi difficoltà economiche e potrebbe effettuarsi solo a prezzo di sacrifici economici eccessivi. Mi pare che la soluzione debba essere affermativa. L'interesse pubblico del sistema delle cauzioni non è poi tale da imporre che l'importatore si accolli spese supplementari considerevoli per far fronte al suo obbligo. Sarà però importante stabilire il momento nel quale l'importatore ha avuto conoscenza dell'ostacolo e poteva quindi tentare di superarlo.

— Infine, il tribunale amministrativo vi chiede se si debba esigere un nesso di causalità diretto tra l'evento invocato come forza maggiore e la mancata importazione.

Certo vi può essere concorso di cause; si deve quindi stabilire quale sia la causa determinante della mancata importazione e la forza maggiore presuppone un nesso *necessario* tra l'evento e la mancata importazione. Ciò però non significa che si debba tener conto solo della circostanza più recente, trascurando eventi più remoti che possono essere stati determinanti.

Le mie conclusioni sono quindi molto simili a quelle della Commissione : l'unica differenza è che, limitandomi al regolamento di cui trattasi, non intendo pregiudicare né anche solo delineare la nozione di forza maggiore secondo il diritto comunitario.

In definitiva, le soluzioni potrebbero essere le seguenti :

- 1° La nozione di guasto di macchina non comprende i guasti alle macchine di una latteria.
- 2° I giudici degli Stati membri possono considerare come casi di forza maggiore eventi diversi da quelli contemplati dall'articolo 6, n. 3, del regolamento.
- 3° A norma di detto regolamento, si ha forza maggiore se, a seguito di circostanze estranee all'importatore e che egli non poteva prevedere, l'importazione diviene materialmente impossibile o talmente difficile che il titolare della licenza potrebbe effettuarla solo accollandosi spese che per lui sono obiettivamente eccessive.

Concludo infine a che il Verwaltungsgericht di Francoforte statuisca sulle spese del presente giudizio.