

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GERHARD REISCHL
DEL 9 NOVEMBRE 1978 ¹

*Signor Presidente,
signori Giudici,*

Nel procedimento odierno si deve esaminare l'applicazione del regolamento n. 19 del 4 aprile 1962 (GU 1962, n. 30, pag. 933), relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali, e delle norme emanate in relazione ad esso, in special modo del regolamento del Consiglio n. 130 (GU n. 106 del 30 ottobre 1962, pag. 2555) relativo ad una deroga all'art. 17 del regolamento n. 19 del Consiglio in merito alla fissazione in anticipo del prelievo per taluni prodotti nonché del regolamento della Commissione 25 luglio 1962, n. 87, (GU n. 66 del 28 luglio 1962, pag. 1895), relativo all'adozione delle modalità d'applicazione per i titoli d'importazione e di esportazione per i cereali e i prodotti derivati.

Col regolamento n. 19 venivano istituiti i prelievi, a causa della diversità di prezzi esistente negli Stati membri, anche negli scambi tra paesi della Comunità. Per importare dall'area comunitaria era necessaria una licenza, che veniva rilasciata su richiesta ed aveva validità per alcuni mesi. Come regola fondamentale si applicava il tasso di prelievo vigente nel giorno dell'importazione. In deroga a questo principio, il regolamento n. 130 prevedeva che, per alcuni prodotti, tra i quali l'orzo, era consentito prestabilire il tasso di prelievo. Qualora l'importatore avesse scelto questa formula, si applicava il tasso vigente il giorno della presentazione della domanda di licenza. Le licenze non solo davano diritto all'importazione, ma obbligavano ad effettuarla. A garanzia di questo obbligo, l'interessato doveva versare una cauzione, che veniva incamerata se l'importazione non aveva

luogo. Solo in alcuni casi l'incameramento era escluso e più precisamente, come stabilisce l'art. 8 del regolamento della Commissione n. 87:

- «1. Nel giudicare se un deposito cauzionale rimanga acquisito interamente o in parte si tiene conto delle circostanze che giustificano un'eccezione.
2. a) Ai sensi del precedente paragrafo 1 giustificano un'eccezione, in particolare, le seguenti circostanze:
 - sciopero,
 - guerra o sommossa,
 - divieto d'esportazione emanato dal governo,
 - naufragio,
 - avaria,
 - guasto alle macchine,
 - formazione di ghiaccio,
 - ostacolo alla navigazione derivante da provvedimenti delle autorità pubbliche.
- ...
3. Gli Stati membri che riconoscano un'eccezione nel senso indicato dal paragrafo 1 per motivi diversi da quelli citati nel paragrafo 2, lett. a), devono comunicare immediatamente tali motivi alla Commissione e agli altri Stati membri.»

Intendendo avvalersi di queste disposizioni, la ditta Hirsch und Söhne, convenuta nella causa principale, chiedeva una licenza d'importazione, in data 16 gennaio 1963, per importare dalla Francia orzo da birreria. Nella domanda si indi-

¹ — Traduzione dal tedesco.

cava che la consegna era prevista entro l'aprile 1963 e anche nella lettera di accompagnamento si indicava questa scadenza. La dante causa dell'attrice nella causa principale, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, rilasciava la licenza in questione il 17 gennaio 1963. Nel documento non vi era traccia di prelievo prefissato, quindi questa era una licenza cosiddetta «del giorno», per la quale si sarebbe applicato il prelievo vigente alla data dell'importazione.

Allorché la convenuta — dopo un certo tempo — si rese conto di questo particolare, dapprima telefonò, poi scrisse (8 febbraio 1963) all'attrice, informandola che la licenza riguardava un contratto a termine, quindi la licenza andava completata, indicando che sarebbe stato applicato il prelievo vigente il giorno della domanda. L'attrice rifiutava questa rettifica in data 15 febbraio 1963, in quanto dalla domanda non risultava trattarsi di contratto a termine. La convenuta non si dava per vinta e rinnovava la richiesta ancora il 20 febbraio, il 4 e 19 marzo, dichiarando di tener fermo il reclamo contro la licenza; tuttavia — il 19 marzo — si dichiarava disposta ad un compromesso, proponendo all'attrice di applicare il tasso vigente tra il 1° e l'11 febbraio. Poiché anche questa soluzione veniva respinta il 21 marzo 1963, in una nuova istanza del 5 aprile 1963 l'attrice, oltre a confermare il reclamo contro la licenza, dichiarava di revocare la domanda del 16 gennaio 1963. Ciò costituiva un'applicazione analogica della disciplina privatistica della revoca delle dichiarazioni di volontà viziata da errore, giacché essa aveva sempre inteso riferirsi ad un contratto a termine, quindi non aveva mai voluto una licenza «del giorno». Contemporaneamente essa dichiarava di rinunciare definitivamente a servirsi del documento rilasciatole, mentre confermava la domanda di licenza con prelievo prefissato per importare nell'aprile 1963.

È evidente che l'importazione, nell'aprile 1963, è avvenuta in base ad una nuova licenza. Poiché però la licenza rilasciata in precedenza non veniva mai utilizzata, e poiché l'ente tedesco non ammetteva la revoca della prima domanda, con conseguente annullamento della licenza, nel luglio del 1963 la cauzione veniva incamerata.

Nel settembre 1963 la Hirsch impugnava il provvedimento di incameramento, dapprima — senza successo — dinanzi al Tribunale amministrativo, che si pronunciava negativamente nel luglio 1974, poi di fronte alla Corte d'appello amministrativa dell'Assia (*Hessischer Verwaltungsgerichtshof*), la quale, in una sentenza del 15 marzo 1976, accoglieva sostanzialmente la domanda. Essa affermava che non doveva escludersi la revoca della domanda di licenza in quanto viziata da errore e questa considerazione era anche dettata da motivi connessi al sistema e ai requisiti dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali; che sussistevano i presupposti per la revoca, giacché la Hirsch si era ingannata circa il contenuto della domanda in quanto, volendo in verità chiedere una licenza «a termine», non lo aveva specificato per puro errore; che la dichiarazione di revoca del 5 aprile 1963 era tempestiva, in quanto effettuata immediatamente dopo la scoperta del motivo; che la revoca aveva reso caduca la domanda e di conseguenza la licenza — giacché questa presuppone una domanda — nonché l'obbligo di importazione, a garanzia del quale era stata versata la cauzione.

L'impugnazione per cassazione portava la controversia dinanzi al *Bundesverwaltungsgericht*. L'ufficio federale per l'organizzazione del mercato agricolo, che nel frattempo ha sostituito l'ente precedente, sostiene che il giudizio della Corte d'appello è errato in diritto in quanto si deve partire dal principio che il diritto comunitario disciplina in modo tassativo l'ipotesi di mancata utilizzazione della licenza d'importazione; è quindi impossibile revocare la domanda, per errore nelle indica-

zioni fornite, quando la licenza è già stata rilasciata. La resistente, per contro, ritiene possibile la revoca della domanda e il conseguente annullamento della licenza. Essa fonda la sua tesi essenzialmente sul diritto tedesco, poiché l'applicazione del diritto comunitario è stata affidata alle autorità nazionali. In nessun caso si potrebbe eccepire che in questo modo si impediscono le previsioni sul movimento di merci, rese possibili dalle licenze, giacché una licenza «del giorno» avrebbe potuto esser chiesta anche poco prima dell'effettuazione dell'operazione, cioè in un momento molto posteriore alla revoca della prima domanda.

Il *Bundesverwaltungsgericht* è giunto alla conclusione di doversi attenere alla pronuncia della Corte d'appello nella parte in cui affermava che vi era stato errore nella formulazione della domanda per una licenza «del giorno» e che l'atto era stato tempestivamente revocato. Esso ha poi esposto alcune considerazioni circa la revoca per errore secondo il diritto amministrativo tedesco, vale a dire sulla possibilità di applicare per analogia le norme di diritto privato in questo settore; con ciò non è però ancora possibile risolvere appieno la controversia, giacché non si possono a priori escludere limitazioni del diritto di revoca al fine di tener conto delle esigenze del diritto pubblico. Dovendo inoltre risolvere il problema della revoca per errore nel diritto comunitario, con ordinanza 27 gennaio 1978 il *Bundesverwaltungsgericht* ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni:

- 1) Se il problema della possibilità di revocare la domanda intesa ad ottenere il rilascio di una licenza d'importazione a norma dell'art. 16, n. 1, prima frase, del regolamento CEE n. 19/62 e delle conseguenze di una siffatta revoca debba essere risolto in base al diritto nazionale.
- 2) In caso di soluzione negativa della questione sub 1):

Se una domanda del genere possa essere revocata, secondo il diritto comunitario, perché viziata da errore, eventualmente anche qualora l'errore sia imputabile al revocante.

- 3) In caso di soluzione affermativa della questione sub 2):

Quali siano le conseguenze giuridiche di una siffatta revoca relativamente all'incameramento della cauzione che il richiedente deve costituire, a norma dell'art. 16, n. 2, seconda frase, del regolamento CEE n. 19/62, per garantire l'impegno di importare entro il periodo di validità della licenza.

Ed ecco il mio punto di vista in merito.

1. Per risolvere il primo quesito è essenziale il fatto che il venir meno della domanda di licenza per effetto della revoca, con conseguente possibile dichiarazione di nullità o annullamento della licenza e dell'obbligo d'importazione, è un problema che tocca il diritto d'importazione *sostanziale*. Se su questo punto ammettessimo la possibilità di rifarsi al diritto nazionale, date le inevitabili divergenze tra i vari ordinamenti giuridici si aprirebbe la porta a deprecabili squilibri negli scambi e a distorsioni della concorrenza. Ciò sarebbe inammissibile in un settore giuridico così importante. Si deve quindi partire dal principio che è necessaria una disciplina comunitaria; la possibilità di revocare una domanda di licenza viziata da errore va quindi accertata alla luce del diritto comunitario.

In proposito è stato fatto richiamo, con ragione, alla giurisprudenza, ad esempio alla sentenza 3/74 (*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/ditta Wilhelm Pfützenreuter*) del 28 maggio 1974 (*Racc.* pag. 819), secondo la quale le norme in materia di licenze d'importazione vanno interpretate ed applicate in modo uniforme. Ricorderò pure che nella sentenza 40/69 (*Hauptzollamt Hamburg-Oberelbelditta Paul G. Bollmann*, 18 febbraio 1970, *Racc.* 1970, pag. 69) si af-

ferma che gli Stati membri, nel dare attuazione ai regolamenti comunitari, non hanno facoltà di adottare alcun provvedimento che si risolva in una modifica della portata o in un'integrazione delle norme comunitarie.

Per contro sarebbe completamente aberrante, per i motivi esposti all'inizio, cercare di giustificare un diverso modo di vedere richiamandosi alla sentenza 39/70 (*Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, 11 febbraio 1971, *Racc.* 1971, pag. 49), secondo la quale per l'applicazione del diritto comunitario possono essere determinanti norme nazionali di *forma e di procedura*. Nemmeno si può sperare di trovare appoggio, per una diversa opinione, nell'art. 7, n. 2 del regolamento della Commissione n. 87, secondo il quale «fino alla loro armonizzazione, secondo la procedura prevista nell'art. 26 del regolamento n. 19 del Consiglio, i particolari relativi alla costituzione e all'acquisizione del deposito cauzionale, nonché il suo ammontare, sono stabiliti dagli Stati membri.»

In proposito mi pare giusto quanto osserva la Commissione, cioè che questa disciplina presuppone il mancato uso di licenze valide, mentre in caso di revoca per errore si ha la nullità retroattiva della licenza, situazione nella quale lo svincolo della cauzione costituisce solo una conseguenza secondaria.

Circa la prima questione si dovrebbe pertanto stabilire che la soluzione del problema della revocabilità della domanda di licenza non va ricercata nel diritto nazionale, bensì unicamente nel diritto comunitario.

2. Resta poi da vedere se in effetti pare configurabile la revoca per errore di una domanda di licenza, cioè se il diritto comunitario ammetta l'annullamento retroattivo della domanda stessa.

a) Mi pare indispensabile premettere un'osservazione che ha la sua importanza.

Nella causa principale non si tratta di un errore qualsiasi, ad esempio di un errore nullo, bensì del cosiddetto errore nella dichiarazione: il richiedente ha chiesto quello che non voleva, cioè non ha chiaramente manifestato la sua volontà. L'esistenza di un errore del genere, che dev'essere provato — e non è facile — è stata accertata dall'ultimo giudice del fatto, cioè dalla Corte d'appello amministrativa dell'Assia; è un fatto assodato. Per contro non hanno ora alcuna rilevanza le situazioni — e ciò valga per alcune ipotesi formulate dalla Commissione — in cui il richiedente si accorge in un secondo tempo che le sue previsioni circa l'andamento del prelievo erano fallaci, e che sarebbe stato per lui più vantaggioso chiederne la prefissazione. Nemmeno si tratta dei casi — che rasentano l'illecito — in cui l'importatore, per motivi commerciali, desidera mutare rotta e quindi liberarsi della licenza e del vincolo d'importare. Nel cercare una soluzione per il problema che qui c'interessa non dobbiamo lasciarci influenzare da considerazioni di questo genere.

b) Poiché in definitiva si discute sulla regolarità dell'incameramento della cauzione, è logico cercare la soluzione nella disciplina relativa, che a quel tempo era l'art. 8 del regolamento n. 87. Vediamo dunque se la norma, già citata all'inizio, comprenda anche il caso in cui nel formulare la domanda di licenza sia stato commesso un errore e venga chiesto per questo motivo l'annullamento della domanda stessa.

In proposito concordo con la Commissione nel ritenere che una tesi del genere sia infondata. Indubbiamente l'art. 8, n. 1 contiene al riguardo espressioni molto generiche, quali le «circostanze che giustificano un'eccezione», di cui si deve tener conto prima di incamerare la cauzione. Non dimentichiamo nemmeno che, secondo il n. 3 dell'art. 8, gli Stati membri possono «riconoscere un'eccezione» ai sensi del n. 1 anche per altri motivi. Dalla struttura dell'articolo risulta tutta-

via chiaramente ch'esso riguarda solo l'incameramento della cauzione relativa ad una licenza *valida*, non già i casi in cui si tratta di annullare la licenza col relativo obbligo d'importare. In particolare, gli esempi addotti al n. 2 — casi di forza maggiore — mettono bene in evidenza che si tratta di situazioni in cui *circostanze sopravvenute* hanno impedito di adempiere l'obbligo d'importare.

c) Dobbiamo poi accertare, proseguendo logicamente, se il testé menzionato art. 8 del regolamento n. 87, agli occhi del legislatore costituisca una disciplina tassativa, che escluda altre considerazioni, in specie quelle sulla revoca a causa di errore, oppure a questo proposito il diritto comunitario riveli una lacuna, che si possa eventualmente colmare riferendosi agli istituti del diritto nazionale, cioè ai principi generali del diritto.

Come sapete, Commissione e Ufficio federale per l'organizzazione del mercato agricolo sono fautori della prima alternativa. Essi si richiamano allo spirito della disciplina delle licenze e delle cauzioni: questa deve consentire alle autorità comunitarie di fare previsioni sull'andamento del mercato e in particolare il sistema della cauzione — che serve a garantire l'adempimento degli obblighi di importare o di esportare — deve dare la massima attendibilità possibile a dette previsioni. Sarebbe quindi opportuno andar cauti con le eventuali eccezioni, vale a dire limitarle ai casi di forza maggiore, com'è stato fatto nel regolamento. In proposito andrebbe pure rilevato che l'art. 8 del regolamento n. 87 conferisce un potere discrezionale per l'annullamento delle licenze. Il sistema però andrebbe a catafascio se — come nel caso della revoca per errore — si ammettesse la possibilità di esimersi unilateralmente dall'obbligo di importare.

Questa tesi straordinariamente restrittiva mi sembra però poco convincente.

Val la spesa di ricordare — anche se questo non è un argomento decisivo — che

successivi regolamenti (n. 1373/70 e n. 193/75, GU n. L 158 del 20 luglio 1970, pag. 1 e GU n. L 25 del 31 gennaio 1975, pag. 10) hanno ammesso l'annullamento retroattivo, la revoca della domanda di licenza, pur se limitatamente al giorno della presentazione (ore 16.00 secondo il primo regolamento, ore 13.00 in base al regolamento n. 193/75).

Non posso nemmeno credere che lo spirito della disciplina delle licenze e delle cauzioni — come si può desumere dalle motivazioni dei rispettivi regolamenti e come è stato anche ripetutamente chiarito dalla giurisprudenza — renda inevitabile un'opinione così restrittiva. È certo incontestabile che si tende a procurarsi previsioni precise circa l'andamento del mercato, onde poter, nell'interesse di un buon funzionamento della disciplina comunitaria dei prezzi, intervenire tempestivamente e razionalmente con gli strumenti contemplati dalle norme comunitarie. Quel che per me conta, però, è che la stessa Commissione abbia ammesso che sotto questo aspetto non si cerca tanto di far previsioni con esattezza matematica, quanto di aver un'idea dell'ordine di grandezze. Se si parte da questo principio, è difficile sostenere che il raggiungimento di *questo* scopo possa venir ostacolato se in determinati casi — molto rari — si procede alla rettifica di errori e ciò particolarmente se si considera che la revoca per errore — date le esigenze del sistema comunitario — è soggetta a limiti piuttosto rigidi.

Non mi sembra poi inevitabile desumere dalla sentenza 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, 17 dicembre 1970, *Racc.* 1970, pag. 1125), che la disciplina dell'incameramento della cauzione si deve considerare tassativa nel senso propugnato dalla Commissione e dall'ente tedesco. Come ricorderete, allora si trattava di stabilire se il sistema di licenze e cauzioni istituito dal diritto comunitario fosse compatibile con i principi desumibili dalle concezioni comuni in fatto di diritti fondamentali. In proposito

è stato affermato che gli operatori interessati godevano di tutela sufficiente contro l'incameramento della cauzione grazie alle norme sulla forza maggiore. In detta sentenza [come già nella causa 4/68, (*Schwarzwaldmilch GmbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, sentenza 11 luglio 1968, *Racc.* 1968, pag. 561); successive definizioni — le cause 25/70 (*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster, Berodt & Co*, sentenza 17 dicembre 1970, *Racc.* 1970, pag. 1161), 158/73 (*E. Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, sentenza 30 gennaio 1974, *Racc.* 1974, pag. 101), 3/74 (*Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Wilhelm Pfützenreuter*, sentenza 28 maggio 1974, *Racc.* 1974, pag. 589) — sono conformi] la nozione è stata elasticamente circoscritta nel senso che non è solo decisiva l'impossibilità assoluta di effettuare un'operazione di commercio estero, molto più importante è invece il sopraggiungere di circostanze straordinarie, indipendenti dalla volontà dell'operatore. Ora, benché in proposito — cioè quanto al *successivo* venir meno dell'obbligo di importare o di esportare — sia stato affermato che sono escluse le ipotesi in cui l'esportazione non ha avuto luogo o per colpa dell'esportatore, o per suo errore oppure soltanto per semplice calcolo commerciale, mi par chiaro che non si intendeva riferirsi a situazioni come quella attuale, in cui una circostanza riconducibile al richiedente della licenza può far sì che l'obbligo di importare venga meno *retroattivamente*.

Sono perciò d'avviso che la portata dell'art. 8 del regolamento n. 87 viene erroneamente intesa se in esso si ravvisa una disciplina tassativa per tutte le ipotesi di incameramento della cauzione — il che potrebbe far dubitare della sua validità sotto il profilo dei principi dello Stato di diritto, problema finora mai affrontato dalla giurisprudenza. Si deve invece partire dal presupposto che l'articolo contempla solo l'incameramento di cauzioni relative a licenze *valide* e che il diritto comu-

nitario è lacunoso per quanto riguarda il problema dell'eventuale inefficacia della licenza, e del relativo obbligo di importazione, per effetto dell'annullamento della domanda a causa di un errore commesso nella sua redazione.

d) Il problema che così insorge — e a mio giudizio è questo il nocciolo della controversia — cioè il come colmare questa lacuna, in linea di massima non presenta difficoltà. Occorre rifarsi ai diritti nazionali in materia e, per ritrovare il principio comune — come è già apparso in altre occasioni, ad esempio a proposito delle azioni di danni per illeciti commessi nell'esercizio dell'attività normativa pubblica — non è assolutamente necessario che un istituto giuridico esista negli ordinamenti di tutti gli Stati membri. D'altro canto bisogna naturalmente tener conto del fatto che — e qui si possono render necessarie restrizioni nei confronti del diritto nazionale — le norme comunitarie occorrenti per colmare la lacuna devono possedere speciali requisiti.

I particolari dell'indispensabile studio di diritto comparato, però — dato l'oggetto di cui ci occupiamo, ciò non desta meraviglia — implicano la soluzione di alcuni problemi. Si devono prendere le mosse dal come sia affrontato in genere il fenomeno dell'errore nel diritto privato. Ci troviamo qui di fronte a varie possibilità, sul piano tecnico-giuridico: si danno la facoltà di annullare unilateralmente i negozi così viziati o anche orientamenti nel senso della nullità del negozio per «*défaut de consentement*» — e nei casi come il nostro, il diritto francese e il diritto olandese paiono propendere per questa soluzione, giacché la manifestazione di volontà non corrisponde alla vera intenzione. È poi facile rilevare come i presupposti per simili conseguenze giuridiche non siano sempre ugualmente rigidi, il che è connesso al problema del se, in caso di revoca della manifestazione di volontà, si debba risarcire il danno e secondo quali principi. Quanto poi al trasferimento di questi concetti giuridici,

propri del diritto privato, nella sfera del diritto pubblico, nel quale essi hanno rilevanza solo in un piccolo ambito, cioè in quello in cui hanno rilievo le manifestazioni di volontà dei singoli, è difficile giungere a risultati definitivi, giacché il fenomeno è piuttosto recente e i precedenti sono alquanto scarsi, con la conseguenza che molti punti non sono ancora risolti in giurisprudenza e alcuni sono dibattuti in dottrina.

Nel nostro caso è chiaro che non dobbiamo sormontare tutte le difficoltà cui ho accennato. Anzitutto perché i fatti si sono svolti nel 1963 e quindi basterà limitarsi agli ordinamenti dei sei Stati membri originari. Vorrei tuttavia aggiungere che una scorsa agli ordinamenti danese e anglosassone non ci rivela soluzioni completamente divergenti, se un siffatto giudizio globale non appare presuntuoso, data la molteplicità delle soluzioni offerte dal diritto inglese, che non può non dare un senso d'insicurezza al giurista continentale. Inoltre, l'esigenza di tener conto delle particolarità del diritto comunitario consente una certa semplificazione, in quanto grazie a ciò dovrebbero perdere rilevanza molte questioni di dettaglio proprie dei diritti nazionali.

Primo punto fermo del nostro esame è quello secondo cui nessun ordinamento ignora completamente l'errore. Il diritto italiano ammette sia l'errore soggettivo, sia quello relativo alla dichiarazione o alla sua trasmissione (art. 1433 del Codice civile). Analoga situazione troviamo nel diritto tedesco, nel quale è determinante l'errore sul contenuto della dichiarazione di volontà e la circostanza che il soggetto non intendesse affatto fare una dichiarazione con tale contenuto (§ 119 del *Bürgerliches Gesetzbuch*). Nel diritto francese — cui, su questo punto almeno, è simile il diritto olandese — l'errore è un «vice du consentement», a parte l'opinione di cui sopra.

Molto poco uniforme è invece la situazione per quanto riguarda tipo e circostanze concomitanti dell'errore. Mentre

per il diritto tedesco è irrilevante che l'errore sia colposo o riconoscibile dalla controparte — il che va posto in relazione con l'obbligo di risarcire la controparte in buona fede, aspetto che in diritto pubblico dovrebbe essere indifferente o quasi —, in altri ordinamenti vi sono limitazioni a seconda della gravità dell'errore o del grado di possibilità di evitarlo. Per il diritto olandese e per quello belga, ad esempio, l'errore deve essere scusabile (De Waal, *Les vices du consentement dans le contrat, Pays Bas*, edito dall'*Institut de droit comparé* di Parigi, pagg. 89, 92; sentenza della Corte di Cassazione belga 6 gennaio 1944, *Pasicrisie* 1944, I, pag. 133), secondo il diritto francese sono esclusi gli errori marchiani (Mazeaud, *Leçons de droit civil*, Vol. II, Fascicolo I, n. 175) e il diritto italiano richiede che l'errore sia essenziale (art. 1428 del Codice civile). Oltracciò, talvolta ha rilevanza anche l'opinione della controparte. Ciò avviene nel diritto italiano, per il quale l'errore deve essere riconoscibile dalla controparte (art. 1428 del Codice civile): analogo pare essere il diritto olandese, per il quale va pure accertato se la controparte dovesse riconoscere l'importanza decisiva dell'elemento cui si riferisce l'errore (De Waal, *op. cit.*, pag. 94).

Quanto alla trasposizione di questi istituti privatistici nel settore del diritto pubblico, dobbiamo ancora rilevare — ed è importante — che nessuno degli ordinamenti giuridici esclude in linea di principio questa possibilità.

Per il diritto tedesco ciò è stato ricordato nella stessa ordinanza di rinvio, con riferimento alla relativa giurisprudenza, ad esempio nei settori della previdenza sociale e del pubblico impiego. È stato pure rilevato che le esigenze del diritto pubblico possono rendere necessarie delle limitazioni. È dunque possibile che l'interesse generale alla conservazione dell'atto prevalga sull'interesse del dichiarante alla correzione dell'errore. La dottrina distingue inoltre (Krause, *Die Willenserklärungen des Bürgers im Bereich des öffentlichen Rechts, Verwaltungsarchiv*

1970, pag. 297) a seconda che l'errore sia o no colposo. Per il diritto olandese si può citare, in materia di pubblico impiego, un caso di licenziamento in seguito ad informazioni erronee (*Ambtenarengerecht* di Amsterdam, 26 agosto 1949, *Administratie en Recht, Beslissingen* 1949, pag. 803). Dal diritto belga scelgo una pronuncia del Consiglio di Stato in una causa in cui, a proposito di un atto amministrativo, è stato considerato rilevante che sull'interessato fossero state esercitate delle pressioni (*Conseil d'État*, 27 giugno 1952, *Racc.* 1952, pag. 630). Per il diritto italiano vi è una dottrina in materia molto chiara (Alessi, *Principi di diritto amministrativo*, 1974, Vol. II, pag. 551; Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, 1958, Vol. I, pag. 230) ed inoltre si può citare una pronuncia del Consiglio di Stato in una causa nella quale — in occasione di dimissioni di un pubblico dipendente — l'errore sul suo stato giuridico ha avuto rilevanza (Consiglio di Stato, 6 luglio 1956, *Foro amministrativo* 1957, I, pag. 42). Infine, per il diritto francese si possono ancora citare in proposito casi in cui, trattandosi di atti amministrativi complessi, è stato ritenuto rilevante che fossero stati adottati in seguito a pressioni, sotto l'influsso di un esaurimento nervoso, poiché l'interessato non era in grado di vagliare la portata del provvedimento emanato, oppure nei quali si poteva rilevare errore circa l'oggetto dell'atto (*Conseil d'État*, 15 gennaio 1931, *Recueil Lebon* 1931, pag. 49; *Conseil d'État*, 10 novembre 1971, *Recueil Lebon* 1971, pag. 667; *Conseil d'État* 22 maggio 1968, *Recueil Lebon* 1968, pag. 991; *Conseil d'État* 6 giugno 1958, *Recueil Lebon* 1958, pag. 323).

Se si estende l'esame anche alle conseguenze giuridiche dell'errore — inefficacia dell'atto in seguito a dichiarazione unilaterale dell'interessato oppure annullamento dell'atto per tempestiva impugnazione giurisdizionale — si rileva che quest'ultima è necessaria in Italia e in Francia se l'amministrazione non procede alla revoca (*Conseil d'État*, 12 luglio 1958,

Foro amministrativo, 1958, I, 2, pag. 610; *Conseil d'État* 3 novembre 1922, *Recueil Lebon* 1922, pag. 790). Nel diritto tedesco, il problema non è — a quanto pare — ancora risolto; qualche autore ritiene tuttavia necessario l'annullamento giudiziale dell'atto che va tempestivamente impugnato (Krause, *op. cit.*).

Se vogliamo ora trarre una conclusione adeguata per la fattispecie — non dobbiamo certo elaborare una teoria esauriente circa il peso dell'errore nel diritto comunitario — sarà difficile escludere che l'errore relativo alla domanda di licenza d'importazione possa esser impugnato; si dovrà invece ammettere questa possibilità come corollario di una comune concezione giuridica.

In contrario — come ho già accennato — non è possibile invocare il menzionato spirito della disciplina delle licenze e delle cauzioni. Che esso abbia valore relativo risulta già dal fatto che le previsioni sull'andamento del mercato in base alle importazioni effettivamente avvenute, per le quali si possono richiedere licenze «del giorno» con breve anticipo, vanno costantemente aggiornate, che era possibile utilizzare le licenze dal 95 % al 105 % ed, infine, che anche i casi di forza maggiore obbligano a continue rettifiche. Un sistema così difettoso non obbliga certo ad escludere qualsiasi rettifica in seguito ad errori, in nome dell'interesse generale al suo impeccabile funzionamento.

D'altro canto quelle esigenze non devono nemmeno venir del tutto trascurate, cioè bisogna fare in modo che gl'inconvenienti che possono derivare dall'eliminazione di errori restino entro limiti il più possibile ristretti. Da ciò consegue, a mio parere, la necessità della rigida limitazione nel tempo del diritto di revoca (o impugnazione). Ciò implica che gli interessati hanno il dovere di controllare senza indugio le licenze loro rilasciate e di presentare subito le eventuali rimozioni onde si possa procedere rapidamente alle rettifiche. Ciò è in armonia

col principio posto dalla sentenza 3/74, cioè che i casi di forza maggiore vanno segnalati immediatamente. Da questo principio non ci si dovrebbe discostare, per non pregiudicare la certezza del diritto, nemmeno in caso di errore manifesto, giacché anche in questa ipotesi la pubblica amministrazione è interessata a sapere al più presto se esso sarà fatto valere. Ritengo pure inopportuno distinguere a seconda che, contemporaneamente alla revoca, si richieda o meno una nuova licenza con prelievo prefissato, giacché in primo luogo non vi sono appigli nei diritti nazionali per combinazioni del genere e inoltre, secondo il sistema dell'organizzazione dei mercati, non è solo importante sapere quale sarà il volume delle importazioni in programma, ma anche quali oneri graveranno su di esse. Se quindi si ritiene corretta questa impostazione fondamentale, sotto il profilo comunitario si svuotano di contenuto altri aspetti testé esposti. Penso in particolare alla questione del se possano aver rilevanza solo gli errori scusabili oppure se errori marchiani non possano entrare in linea di conto.

Resta da vedere un punto, cui già ho fatto cenno nella esposizione di diritto comparato, cioè come debba esser fatto valere l'errore: mediante una semplice dichiarazione alla pubblica amministrazione o mediante impugnazione giurisdizionale della licenza. Abbiamo visto che vari ordinamenti hanno optato per questa seconda alternativa e ciò potrebbe indurre ad adottare un criterio analogo anche per il diritto comunitario. A favore di questa soluzione militerebbe anche il fatto che in questo modo — quanto meno nell'ipotesi in cui l'amministrazione non riconosca l'errore — la que-

stione viene chiarita immediatamente e non solo al momento dell'incameramento della cauzione, che può avvenire anche dopo alcuni mesi. D'altro canto è evidente che nemmeno questa soluzione è scevra d'inconvenienti, giacché anche in caso d'immediata impugnazione, è difficile che il chiarimento definitivo giunga in tempo per consentire la tempestiva modifica delle previsioni sull'andamento del mercato. Si deve poi ammettere che il problema di come si possa eliminare un atto va senz'altro classificato fra le norme di forma e di procedura ai sensi della sentenza 39/70. Per questo motivo sono propenso a non considerare necessaria, sotto il profilo del diritto comunitario, la soluzione di tale questione. Conformemente alla giurisprudenza e senza alcun pericolo per l'ordinamento comunitario essa può essere lasciata tranquillamente al giudice nazionale.

3. La terza questione che ci resta ora da esaminare non richiede lunghe considerazioni. Essa riguarda le conseguenze giuridiche della revoca per errore, in relazione all'incameramento della cauzione.

Basterà ricordare che se si procede nel modo prescritto, cioè per un errore rilevante e tempestivamente (a seconda delle disposizioni nazionali, in via amministrativa o giurisdizionale), la domanda viene meno. In questo caso anche la licenza e il conseguente obbligo d'importare vengono meno. Poiché d'altra parte il presupposto dell'incameramento è l'inadempimento dell'obbligo di importare, se la domanda di licenza viene ritualmente invalidata l'incameramento è impossibile e la cauzione va svincolata.

4. Le questioni sollevate dal Bundesverwaltungsgericht vanno quindi risolte come segue:

- a) Il problema della revoca (o impugnazione) della domanda di licenza d'importazione ai sensi dell'art. 16, prima frase, n. 1, del regolamento n. 19/62 e dei suoi effetti va risolto a norma del diritto comunitario.

- b) L'impugnazione (o revoca) di detta domanda per errore del richiedente non è esclusa dal diritto comunitario. Tenuto conto del sistema di licenze e cauzioni, il cui funzionamento va intralciato il meno possibile, è però necessario che il richiedente controlli il contenuto della licenza non appena ne entra in possesso ed effettui poi subito l'impugnazione (o revoca). Questa limitazione, imposta dal sistema della disciplina, rende irrilevante che l'errore sia colposo.
- c) Il problema se sia sufficiente una semplice dichiarazione nei confronti dell'organo competente ovvero occorra l'impugnazione giurisdizionale va risolto a norma del diritto nazionale.
- d) La rituale impugnazione (o revoca) della domanda di licenza implica il venir meno della licenza e, di riflesso, l'obbligo di importare, garantito dalla cauzione versata. L'incameramento della cauzione non può quindi aver luogo.