CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 16 OTTOBRE 1980

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Questa causa pregiudiziale solleva un problema di natura doganale, concernente l'estensione del potere riconosciuto dal diritto comunitario alle autorità nazionali di controllare l'origine delle merci importate, allorché si tratti di prodotti che abbiano fruito di un trattamento tariffario preferenziale.

Riassumo brevemente i fatti. Fra il 1971 e il 1972 la dogana italiana ammise parecchie partite di radio a transistors, importate da Hong Kong dalla ditta Ciro Acampora, al beneficio del regime di favore che il regolamento della Commissione n. 1371 del 30 giugno 1971 prevede per taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo. Successivamente all'importazione, le medesime autorità doganali disposero un controllo in merito alla veridicità dei certificati di origine prodotti dall'importatore, chiedendone conferma al dipartimento industria e commercio di Hong Kong; la risposta fu negativa. Di conseguenza, fu intimato alla ditta Acampora il pagamento del dazio non corrisposto.

L'interessata fece opposizione, sostenendo che la decisione della dogana fosse illegittima perché la revisione dell'origine della merce era avvenuta quando quest'ultima era già stata sdoganata e non si trovava più nella disponibilità dell'importatore. L'opposizione fu accolta dal tribunale di Genova con sentenza del 21 febbraio 1975, confermata dalla Corte di appello di quella città con sentenza del 13 giugno 1977. Conviene osservare che entrambe le giurisdizioni hanno basato le loro pronunce essenzialmente sul diritto italiano, e in particolare sull'articolo 164 del regolamento doganale approvato con Regio decreto 13 febbraio 1896 n. 65 (e sul testo unico del 9 aprile 1911 n. 330 concernente la soluzione delle controversie doganali) desumendone che la dogana possa contestare la classificazione o l'origine delle merci soltanto finché le merci stesse non sono state ancora sdoganate (salvo che non sia richiesta e prestata idonea cauzione). Secondo la Corte d'appello di Genova, le norme comunitarie non potrebbero derogare a tale principio rendendo più gravosa la condizione dell'importatore, in quanto esse mirano invece ad agevolare il commercio, in particolare con i paesi in via di sviluppo.

Ricorrendo in cassazione, l'Amministrazione delle finanze ha ribadito la sua tesi secondo la quale il controllo a posteriori, previsto dall'articolo 13 del citato regolamento CEE n. 1371, può essere eseguito anche dopo la concessione del trattamento tariffario, preferenziale alla merce importata, e senza che siano state formulate riserve. Nell'ambito di tale procedimento, la Corte di cassazione, con ordinanza del 27 giugno 1979 (resa in base all'articolo 177 del Trattato CEE), ha chiesto a questa Corte:

«Se, a norma dell'articolo 13 del regolamento CEE 30 giugno 1971, n. 1371, lo Stato importatore — dopo aver consentito, senza riserve, l'importazione definitiva della merce con l'applicazione del trattamento tariffario preferenziale accordato ai prodotti di origine dei paesi in via di sviluppo — possa richiedere allo Stato beneficiario dell'esportazione il controllo del certificato di origine "modulo A" relativo a quella merce, e poi pretendere, all'esito eventualmente negativo di esso, il pagamento del dazio non corrisposto all'atto dell'importazione».

2. L'articolo 13 del citato regolamento della Commissione 1371/71 dispone al suo paragrafo 1, che il «controllo a posteriori» dei certificati di origine da esso previsti «viene effettuato a titolo di sondaggio ed ogniqualvolta le autorità doganali competenti nella Comunità nutrano dubbi fondati circa l'autenticità del documento o l'esattezza delle informazioni sull'origine effettiva della merce in questione o di taluni dei suoi componenti». Nel paragrafo 2 dello stesso articolo si precisa che ai fini dell'applicazione delle disposizioni del primo paragrafo, «le autorità doganali competenti nella Comunità rispediscono il certificato . . . all'autorità governativa competente del paese beneficiario d'esportazione, indicando i motivi di sostanza o di forma che giustificano un'inchiesta». Lo stesso paragrafo 2, secondo comma, aggiunge che «se esse decidono di sospendere l'applicazione delle disposizioni relative alle preferenze tariffarie di cui all'articolo 1 in attesa dei risultati del controllo, le autorità doganali competenti nella Comunità offrono all'importatore, fatte salve le misure conservative ritenute necessarie, la possibilità di ritirare le merci».

In quest'ultima norma l'impresa interessata ritiene di potere ravvisare l'espressione di un principio corrispondente a quello accolto nella legislazione italiana secondo cui, qualora l'amministrazione doganale intenda contestare la dichiarazione dell'importatore e disporre un controllo dell'origine delle merci, essa deve bloccare l'importazione o quantomeno ammetterla solo dopo avere adottato opportune cautele. Per potere sostenere questa tesi, la ditta Acampora attribuisce all'espressione «controllo *a posteriori*» impiegata nel paragrafo 1 dell'articolo 13 il significato di controllo successivo al rilascio del certificato di origine, e non già successivo allo sdoganamento; il controllo dovrebbe essere disposto «mentre la merce è ancora a disposizione della dogana», e quindi prima che venga accordato all'importatore il beneficio del trattamento tariffario preferenziale.

Questa interpretazione non trova alcun appiglio nella lettera della disposizione di cui stiamo discutendo; ed è in contrasto sia con la logica, sia con il contesto dell'articolo 13, sia infine con il sistema del regolamento 1371/71.

Sul piano logico, osservo che se si volesse condividere la tesi dell'impresa, l'espressione «a posteriori» risulterebbe assolutamente superflua: un controllo che ha per oggetto i certificati non può esercitarsi se non quando essi sono stati rilasciati ed esibiti! Se gli autori del regolamento hanno tenuto a precisare che il controllo è «a posteriori», questa precisazione non può essere intesa come una conferma di ciò che è evidente: che il controllo viene dopo l'emanazione del certificato.

Per quanto poi concerne il contesto dell'articolo 13, va rilevato che il secondo comma del paragrafo 2 — dal quale la ditta Acampora vuol trarre argomento a sostegno del suo punto di vista — non fa se non enunciare un'ipotesi: quella in cui le autorità doganali decidono di sospen-

dere l'applicazione delle disposizioni relative alle preferenze tariffarie in attesa dei risultati del controllo del certificato. La formulazione ipotetica di questo comma dimostra chiaramente che anche la possibilità inversa rimane aperta; le autorità doganali possono *non* sospendere la concessione della preferenza tariffaria in attesa dell'esito del controllo (in altri termini, il fatto che quest'esito sia ancora ignoto, o addirittura che sia incerto se vi sarà controllo, non esclude lo sdoganamento). Basta leggere l'articolo 6 per constatare che quest'ultima è l'ipotesi normale; in effetti, l'articolo 6 stabilisce che i prodotti originari ai sensi del regolamento «sono ammessi nella Comunità al beneficio delle disposizioni relative alle preferenze tariffarie» su semplice presentazione di un certificato di origine, vistato dalle autorità del paese beneficiario d'esportazione. Lo stesso articolo aggiunge: «con riserva che quest'ultimo paese assista la Comunità, tramite le amministrazioni doganali degli Stati membri, nel controllo dell'autenticità e della regolarità dei certificati». Il sistema normale, dunque, è chiaro: la merce viene importata e sdoganata in base al certificato che l'accompagna, fruendo del regime tariffario di favore istituito dal regolamento; il controllo del certificato potrà eventualmente essere disposto ed effettuato in epoca successiva («a posteriori»), cioè dopo lo sdoganamento. Fa eccezione, rispetto a tale sistema, la previsione contenuta nell'ultimo comma dell'articolo 13.

A che titolo il controllo a posteriori può aver luogo? Lo precisa il citato paragrafo 1 dell'articolo 13: a titolo di sondaggio, ed ogniqualvolta le autorità «nutrano dubbi fondati» sull'autenticità del documento o sull'esattezza del suo contenuto. È il caso di rilevare che entrambe queste categorie di controllo sono «a posteriori»; si suppone dunque che, nell'uno e nell'altro caso, il beneficio della preferenza tariffaria sia già stato accordato all'importatore in forza del citato articolo 6. Sembra tuttavia logico ritenere che l'ipotesi eccezionale in cui viene sospesa la concessione della preferenza tariffaria (citato articolo 13, ultimo comma) sia destinata a realizzarsi allorché non soltanto sussistano seri dubbi circa l'autenticità o l'esattezza del certificato, ma questi dubbi siano emersi nel momento stesso nel quale il certificato è stato esibito alle autorità doganali. Nulla giustificherebbe, invece, la deroga al principio dell'articolo 6 nel caso di un semplice controllo a titolo di sondaggio. Si può anzi dire che l'idea stessa di un controllo per campione — per sua natura saltuario ed occasionale — poggi sul presupposto che la preferenza tariffaria è concessa a tutti gli importatori i quali esibiscano un certificato d'origine, salvo il controllo «a posteriori»: sarebbe altrimenti del tutto arbitrario bloccare alcune merci in attesa dei risultati del controllo e sdoganarne altre, solo a titolo di sondaggio e in presenza di certificati che non sollevino particolari dubbi.

3. Nel sistema del citato regolamento 1371/71, è anche opportuno tener conto dell'articolo 30, il quale contiene elementi atti a rafforzare l'interpretazione da noi accolta della nozione di controllo a posteriori. Dispone infatti il secondo comma di tale articolo che «*ai fini del controllo a posteriori* dei certificati di origine modulo A, i documenti di esportazione o le copie dei certificati che li sostituiscono debbono essere conservati

dall'autorità governativa competente del paese beneficiario di esportazione per un periodo di due anni». La finalità di questa disposizione consiste certamente nel lasciare alle autorità doganali degli Stati membri la possibilità di effettuare controlli «a posteriori» entro un termine di due anni dal rilascio del certificato di origine. Che sia proprio così, si deduce anche dal 1° comma dello stesso articolo 30, secondo cui «quando una domanda di controllo a posteriori è fatta in applicazione delle disposizioni dell'articolo 13 del titolo 1, il controllo è effettuato e i risultati sono portati a conoscenza delle autorità doganali competenti nella Comunità entro il termine massimo di tre mesi». Le autorità del paese di esportazione hanno dunque un termine breve per effettuare i controlli, e questo termine decorre da ciascuna domanda, rivolta loro dalle autorità doganali della Comunità; e qualora il sistema esigesse di formulare la domanda di controllo al momento stesso dell'importazione (sospendendo così lo sdoganamento della merce) non vi sarebbe ragione di imporre la conservazione dei certificati d'origine per un tempo più lungo del periodo di tre mesi dall'importazione. *A contrario:* l'obbligo di conservare per due anni i certificati di origine conferma che il controllo a posteriori può essere chiesto un certo tempo dopo l'importazione della merce.

4. La ditta Acampora tenta di infirmare il risultato dell'interpretazione logica, testuale e sistematica delle disposizioni che abbiamo esaminato, appellandosi all'esigenza della tutela dell'aspettativa dell'importatore in buona fede. La sua tesi consiste essenzialmente nel sostenere che quando l'amministrazione doganale abbia ammesso l'importazione senza esprimere nessuna riserva specifica, essa ha generato di per ciò stesso nell'importatore un legittimo affidamento in merito al carattere regolare e definitivo dell'operazione di sdoganamento e non potrebbe quindi, disponendo un controllo successivo, far gravare su di lui degli oneri inattesi.

La prima e fondamentale obbiezione contro questa tesi è che nessun legittimo affidamento si può formare nell'importatore in presenza di una normativa che chiaramente riserva alle autorità doganale la possibilità di disporre controlli «a posteriori» e in particolare controlli a titolo di sondaggio. L'amministrazione che, applicando tale normativa, proceda a sdoganare le merci non può col suo contegno generare nell'importatore la convinzione che la concessione del beneficio tariffario sia ormai definitiva, indipendentemente dalla veridicità del certificato di origine, per il semplice fatto che la riserva di un controllo al riguardo è esplicita nel regolamento, su di un piano generale; il che la rende superflua sul piano particolare.

In secondo luogo, e sempre con particolare riferimento al controllo a titolo di sondaggio, non vediamo quale giovamento potrebbe trarre l'importatore da una riserva dell'amministrazione a questo riguardo, e cioè quale influenza una simile riserva potrebbe avere sul suo comportamento commerciale. Se l'importatore è in buona fede, ed è quindi convinto della perfetta regolarità della sua operazione, egli tenderà a comportarsi nei confronti delle autorità doganali esattamente nello stesso modo, che vi sia o non vi sia una specifica riserva di controllo da parte di quelle autorità.

Può darsi che l'importatore possa incontrare delle difficoltà nel rivalersi eventualmente sul suo dante causa che avesse falsificato i certificati d'origine. Ma non

risulta che la Comunità abbia voluto proteggerlo di fronte a tali inconvenienti, o addirittura sottrarlo alle conseguenze pregiudizievoli delle scorrettezze compiute dai suoi fornitori in merito alla dichiarazione dell'origine delle merci. L'onere pecuniario di una frode commessa da terzi nei confronti di un importatore non può certo ricadere sulla Comunità, né può dipendere dalla circostanza che le autorità doganali competenti abbiano provveduto o meno ad avvertire l'importatore dell'eventualità di un successivo controllo del certificato d'origine.

5. Per i motivi finora esposti, concludo suggerendo che la Corte, in risposta alla domanda pregiudiziale rivoltale dalla Corte di cassazione italiana con ordinanza del 27 giugno 1979, dichiari:

«A norma dell'articolo 13 del regolamento CEE 30 giugno 1971, n. 1371, le autorità doganali nazionali possono disporre controlli sulla correttezza dei certificati di origine posteriormente all'importazione di merci che siano state ammesse senza espresse riserve al beneficio del trattamento tariffario preferenziale, accordato dalla Comunità ai prodotti originari dei paesi in via di sviluppo; e ciò con tutte le conseguenze che possano risultare da tali controlli a carico dell'impresa importatrice.»