CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 14 novembre 1996 *

Indice

I — Il contesto normativo ..... I - 4212
A — La decisione del Consiglio 86/283 ..... I - 4212
B — Le altre disposizioni comunitarie pertinenti ..... I - 4217
II — I fatti ..... I - 4221
III — Le questioni pregiudiziali ..... I - 4223
IV — Soluzione delle questioni pregiudiziali ..... I - 4224
A — Sulla prima e seconda questione ..... I - 4224
B — Sulla sesta questione ..... I - 4226
C — Sulla terza questione ..... I - 4231
D — Sulla quarta e quinta questione ..... I - 4233
E — Sulla settima questione ..... I - 4237
V — Conclusione ..... I - 4238

1. Il Tribunal Tributário de Segunda Instância di Lisbona, nell'ambito di una controversia vertente sulla legittimità di un avviso di recupero di dazi doganali, ha sottoposto alla Corte di giustizia talune questioni pregiudiziali ritenute necessarie alla soluzione della controversia dinanzi ad esso pendente.

I — Il contesto normativo

A — *La decisione del Consiglio 86/283*

2. Con decisione 86/283/CEE [1] (in prosieguo: la «decisione»), il Consiglio ha varato

* Lingua originale: il greco.

1 — Decisione del Consiglio 30 giugno 1986, 86/283/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 175, pag. 1).

una serie di disposizioni relative all'associazione dei paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: i «PTOM») alla Comunità economica europea.

3. La parte seconda della decisione riguarda gli strumenti della cooperazione CEE-PTOM. L'art. 70, n. 1, dispone quanto segue:

«1. I prodotti originari dei paesi e territori sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente».

4. Ai sensi dell'art. 182, la decisione è entrata in vigore il 1° luglio 1986 mentre, a norma dell'art. 183, essa è rimasta applicabile fino al 28 febbraio 1990 [2].

5. Ai sensi dell'art. 184, n. 1, la decisione era applicabile ai paesi e territori elencati nell'allegato I.

6. L'allegato I contiene l'«elenco dei paesi e territori» d'oltremare cui si applica la decisione 86/283, tra i quali la Groenlandia, in quanto paese che mantiene relazioni particolari con il Regno di Danimarca.

7. L'allegato II alla decisione contiene una serie di disposizioni relative alla «definizione della nozione di prodotti originari ed ai metodi di cooperazione amministrativa».

8. Il titolo I (artt. 1-5) definisce la nozione di «prodotti originari».

9. In particolare, l'art. 1 dispone che:

«1. Ai fini dell'applicazione della decisione e fatti salvi i paragrafi 3 e 4, sono considerati:

(...)

b) come prodotti originari dei paesi e territori:

1) i prodotti interamente ottenuti in uno o più paesi o territori;

(...)».

2 — Dal 1° marzo 1990 è entrata in vigore la decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea (GU L 263, pag. 1). Ai sensi dell'art. 240, n. 1, tale decisione si applica per un periodo di dieci anni.

10. Ai sensi dell'art. 2:

«Sono considerati "interamente ottenuti" in uno o più paesi o territori (...) a norma dell'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), punto 1, lettera b), punto 1, e paragrafi 3 e 4:

(...)

f) i prodotti della pesca marittima ed altri prodotti estratti dal mare con le loro navi;

(...)».

11. Il titolo II dell'allegato II alla decisione determina i metodi di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e i PTOM.

12. L'art. 6, n. 1, lett. a), dispone quanto segue:

«1. a) La prova del carattere originario dei prodotti a norma del presente allegato è fornita da un certificato di circolazione delle merci EUR 1 (...)».

13. Ai sensi dell'art. 7:

«1. Il certificato di circolazione delle merci EUR 1 è rilasciato dalle autorità doganali dello Stato membro o del paese o territorio di esportazione al momento dell'esportazione delle merci alle quali si riferisce. Esso è tenuto a disposizione dell'esportatore dal momento in cui l'esportazione ha effettivamente luogo o è assicurata.

2. (...)

5. Le domande di certificati di circolazione delle merci devono essere conservate per almeno tre anni dalle autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio di esportazione».

14. L'art. 8 dispone quanto segue:

«1. Il certificato di circolazione delle merci EUR 1 viene rilasciato dalle autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio di esportazione se le merci possono considerarsi prodotti originari a norma del presente allegato.

2. Per verificare se sono soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 1, le autorità doganali hanno facoltà di richiedere qualsiasi documento giustificativo e di procedere a qualsiasi controllo che ritengano utile.

3. (...)».

15. Ai sensi dell'art. 10:

«1. Sotto la responsabilità dell'esportatore, spetta a quest'ultimo o al suo rappresentante autorizzato presentare la domanda per il rilascio di un certificato di circolazione delle merci EUR 1.

2. L'esportatore o il suo rappresentante presenta, congiuntamente alla domanda, qualsiasi documento giustificativo utile, atto a comprovare che per le merci da esportare può essere rilasciato un certificato di circolazione delle merci EUR 1».

16. A norma dell'art. 12:

«Il certificato di circolazione delle merci EUR 1 è presentato alle autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio d'importazione secondo le modalità previste dalle norme vigenti di detto Stato, paese o territorio. Dette autorità possono (...) anche richiedere che la dichiarazione di importazione sia completata da un attestato dell'importatore certificante che le merci soddisfano le condizioni richieste per l'applicazione della decisione».

17. Secondo l'art. 23:

«Ai fini di una corretta applicazione del presente titolo, gli Stati membri, le autorità responsabili dei paesi e territori (...) si prestano reciproca assistenza, tramite le rispettive amministrazioni doganali, per il controllo dell'autenticità dei certificati di circolazione delle merci EUR 1 nonché dell'esattezza delle informazioni sull'origine reale dei prodotti in oggetto (...)».

18. A norma dell'art. 24:

«Vengono applicate sanzioni nei confronti di coloro che (...) redigano o facciano redigere un documento contenente dati inesatti, allo

scopo di ottenere un certificato di circolazione delle merci EUR 1 (...)».

19. Infine, l'art. 25 dispone quanto segue:

«1. Il controllo a posteriori dei certificati di circolazione delle merci EUR 1 (...) viene effettuato per sondaggio ed ogniqualvolta le autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio d'importazione nutrano fondati dubbi sull'autenticità del documento o sull'esattezza dei dati riguardanti la reale origine delle merci in questione.

2. Per l'applicazione del paragrafo 1, le autorità doganali dello Stato membro, del paese o territorio d'importazione rispediscono alle autorità doganali dello Stato membro, del paese o territorio di esportazione il certificato EUR 1 (...) oppure una loro fotocopia, indicando (...) i motivi di sostanza o di forma che giustificano un'inchiesta. Esse uniscono al certificato EUR 1 (...) la fattura eventualmente presentata o una sua copia, e forniscono tutte le informazioni disponibili che fanno ritenere inesatte le indicazioni riportate nel certificato (...).

(...)

3. I risultati del controllo vengono comunicati alle autorità doganali dello Stato membro, del paese o territorio d'importazione entro il termine massimo di tre mesi. Essi devono permettere di accertare se il certificato di circolazione delle merci EUR 1 (...) contestato sia applicabile alle merci realmente esportate, e se queste possano effettivamente beneficiare del regime preferenziale.

Qualora non sia possibile dirimere le contestazioni di cui sopra tra le autorità doganali dello Stato membro, del paese o territorio d'importazione e quelle dello Stato membro, del paese o territorio di esportazione, o qualora esse creino un problema di interpretazione del presente allegato, dette contestazioni vengono sottoposte al comitato di origine istituto dal regolamento (CEE) n. 802 del Consiglio, del 27 giugno 1968, relativo alla definizione comune della nozione d'origine delle merci.

La composizione delle controversie tra l'importatore e le autorità doganali dello Stato membro, del paese o territorio d'importazione resta comunque soggetta alla legislazione di questo Stato».

B — *Le altre disposizioni comunitarie pertinenti*

20. La direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, 79/623/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'obbligazione doganale [3], disponeva, all'art. 2, lett. a), che l'obbligazione doganale all'importazione sorge allorché una merce soggetta a dazi all'importazione viene immessa in libera pratica nel territorio doganale della Comunità.

21. Ai sensi dell'art. 3, lett. a), della stessa direttiva, il momento in cui si considera sorta l'obbligazione doganale all'importazione corrisponde, nei casi di cui all'art. 2, lett. a), al momento dell'accettazione da parte delle autorità competenti della dichiarazione di immissione in libera pratica della merce o al momento in cui viene compiuto qualsiasi altro atto che, secondo le disposizioni in vigore, abbia gli stessi effetti giuridici di detta accettazione.

22. Il regolamento (CEE) del Consiglio 13 luglio 1987, n. 2144, riguardante l'obbligazione doganale [4], con l'art. 13, primo comma, ha abrogato con effetto dal 1° gennaio 1989 la direttiva 79/623.

3 — GU L 179, pag. 31.
4 — GU L 201, pag. 15.

23. Al suo art. 2, n. 1, lett. a), del titolo I, relativo alla nascita dell'obbligazione doganale, il punto A (intitolato «Obbligazione doganale all'importazione») dispone quanto segue:

«1. L'obbligazione doganale all'importazione sorge per:

a) l'immissione in libera pratica di una merce soggetta a dazi all'importazione o il vincolo di tale merce al regime dell'ammissione temporanea in esonero parziale dai dazi all'importazione;

(...)».

24. Ai sensi dell'art. 3:

«Il momento in cui si considera sorta l'obbligazione doganale all'importazione corrisponde:

a) nei casi di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), al momento dell'accettazione da parte delle autorità competenti della dichiarazione di immissione in libera

pratica o di ammissione temporanea della merce ovvero al momento in cui viene compiuto qualsiasi altro atto avente, secondo le disposizioni in vigore, gli stessi effetti giuridici della predetta accettazione;

(...)».

25. L'art. 14, secondo comma, ha disposto l'applicabilità del regolamento n. 2144/87 a decorrere dal 1° gennaio 1989.

26. Il regolamento (CEE) del Consiglio 18 aprile 1988, n. 1031, riguarda la determinazione delle persone tenute all'adempimento di un'obbligazione doganale [5].

27. Il titolo I di tale regolamento, relativo alle persone tenute all'adempimento dell'obbligazione doganale all'importazione, all'art. 2 dispone quanto segue:

«1. Quando un'obbligazione doganale sorge ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) o lettera f) del regolamento (CEE) n. 2144/87, la persona tenuta all'adempimento di tale obbligazione è quella in nome della quale è stata effettuata la dichiarazione o qualsiasi altro atto avente gli stessi effetti giuridici.

(...)».

28. Ai sensi dell'art. 12, secondo comma, il regolamento n. 1031/88 è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1989.

29. L'art. 251 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (in prosieguo: il «CDC») [6], ha abrogato, tra l'altro, i regolamenti n. 2144/87 e n. 1031/88.

30. Il capitolo I del titolo I del CDC definisce, conformemente al suo titolo, l'ambito di applicazione del CDC. L'art. 3, n. 1, dispone espressamente che il territorio doganale della Comunità, cui si applica il CDC, comprende il territorio del Regno di Danimarca, ad eccezione della Groenlandia.

5 — GU L 102, pag. 5.

6 — GU L 302, pag. 1.

31. Gli artt. 201-208 del CDC stabiliscono il momento in cui sorge l'obbligazione doganale all'importazione e chi siano gli obbligati. L'art. 201 dispone quanto segue:

«1. L'obbligazione doganale all'importazione sorge in seguito:

a) all'immissione in libera pratica di una merce soggetta a dazi all'importazione,

oppure

b) al vincolo di tale merce al regime dell'ammissione temporanea con parziale esonero dai dazi all'importazione.

2. L'obbligazione doganale sorge al momento dell'accettazione della dichiarazione in dogana.

3. Il debitore è il dichiarante. In caso di rappresentanza indiretta è parimenti debitrice la persona per conto della quale è presentata la dichiarazione in dogana.

Quando una dichiarazione in dogana per uno dei regimi di cui al paragrafo 1 è redatta in base a dati che determinano la mancata riscossione, totale o parziale, dei dazi dovuti per legge, le persone che hanno fornito detti dati necessari alla stesura della dichiarazione, e che erano o avrebbero dovuto ragionevolmente essere a conoscenza della loro erroneità, possono parimenti essere considerate debitori conformemente alle vigenti disposizioni nazionali».

32. Ai sensi dell'art. 253, secondo comma, il CDC è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1994.

33. Il regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, disciplina il ricupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento [7].

34. Ai sensi del suo art. 2:

«1. Quando le autorità competenti accertano che i dazi all'importazione (...) legalmente

7 — GU L 197, pag. 1. Tali questioni sono disciplinate, dal 1° gennaio 1994, dal CDC, citato alla nota 6.

dovuti per una merce dichiarata per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento non sono stati richiesti in tutto o in parte al debitore, esse iniziano un'azione di ricupero dei dazi non riscossi.

(...)

2. Ai sensi del paragrafo 1, l'azione di ricupero inizia con la notifica all'interessato dell'importo dei dazi all'importazione (...) di cui è debitore.

(...)».

35. Il regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430, prevedeva originariamente i presupposti per il rimborso dei dazi indebitamente riscossi o per lo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione [8]. L'art. 13 di tale regolamento, come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3069 [9], dispone quanto segue:

«1. Si può procedere al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione in situazioni particolari (...), derivanti da circostanze che non implichino alcuna simulazione o negligenza manifesta da parte dell'interessato.

(...)».

36. Il regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1986, n. 3799, fissa le disposizioni d'applicazione degli artt. 4 bis, 6 bis, 11 bis e 13 del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1430/79, relativo al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione o all'esportazione [10]. Il suo titolo I, punto B, conteneva disposizioni di applicazione specifiche per l'art. 13 del regolamento n. 1430/79, come modificato. Vi erano contemplate, in particolare (sub I), talune «situazioni particolari che autorizzano o meno il rimborso o lo sgravio dei dazi all'importazione».

37. L'art. 4 del regolamento n. 3799/86 disponeva quanto segue:

«Ai sensi dell'art. 13, paragrafo 1 (...) e fatte salve altre situazioni da valutare caso per caso (...):

1) (...)

8 — GU L 175, pag. 1. Tali questioni sono disciplinate, a partire dal 1° gennaio 1994, dal CDC, citato alla nota 6.

9 — GU L 286, pag. 1.

10 — GU L 352, pag. 19.

2) non costituiscono di per se stesse situazioni particolari derivanti da circostanze che non implicano alcuna simulazione o negligenza manifesta da parte dell'interessato:

(...)

c) la presentazione in buona fede per la concessione di un trattamento tariffario preferenziale a favore di merci dichiarate per la libera pratica, di documenti rivelatisi ad ulteriore esame falsi, falsificati o non validi per la concessione di tale trattamento tariffario preferenziale».

II — I fatti

38. Negli anni 1988 e 1989, la società portoghese Pascoal & Filhos (in prosieguo: la «Pascoal») ha importato in Portogallo quattro lotti di merluzzo dalla Groenlandia. Per ciascuno di tali lotti era stato rilasciato il rispettivo certificato di circolazione delle merci EUR 1 (in prosieguo: il «certificato EUR 1»), attestante che le merci di cui trattavasi erano originarie della Groenlandia [11].

11 — Più precisamente, i certificati EUR 1 di cui trattasi sono rispettivamente numerati e datati 76 092 del 6 settembre 1988, 76 106 del 19 settembre 1988, 77 525 e 77 526 del 14 luglio 1989.

39. Le autorità portoghesi hanno consentito l'importazione di tutti i lotti nella Comunità senza applicare dazi. Le dichiarazioni d'importazione sono state redatte dalla Pascoal il 23 e 30 settembre 1988 e il 25 luglio 1989.

40. Successivamente, le autorità doganali portoghesi hanno chiesto alle omologhe autorità della Groenlandia di effettuare, in collaborazione con rappresentanti della Commissione, un controllo a posteriori per verificare l'esattezza dei certificati EUR 1 rilasciati per l'importazione dei lotti citati.

41. In esito a tale procedimento, le autorità groenlandesi e i rappresentanti della Commissione hanno redatto una relazione (in prosieguo: la «relazione di base»), recante tra l'altro le seguenti osservazioni:

«Nell'ambito di un'operazione di cooperazione amministrativa con la Commissione delle Comunità europee è stata presa in esame, in data 5 e 7 settembre, la documentazione amministrativa (dichiarazioni d'importazione e di esportazione, certificati EUR 1 di transito e circolazione dal 1988 fino ad oggi), inoltrata a questo ufficio nell'ambito della sua competenza».

Per quanto riguarda, in particolare, i certificati controversi, vi si diceva quanto segue:

«Certificati EUR 1 nn. 76 106 del 19 settembre 1988 (...) 76 092 del 6 settembre 1988, 77 525 del 14 luglio 1989 e 77 526 del 14 luglio 1989: è stato accertato, sulla base della documentazione pertinente fornita dall'impresa soprammenzionata, che i quantitativi di merluzzo fresco groenlandese consegnati per la successiva trasformazione a bordo delle "navi-officina" di cui trattasi non sono sufficienti, stando al risultato della trasformazione comunicato, per ottenere i quantitativi di prodotto finito importati nella CEE mediante i certificati di circolazione di cui trattasi (...)».

42. Sulla scorta di tale relazione, le autorità della Groenlandia hanno inviato alle autorità doganali portoghesi una comunicazione avente il seguente tenore (in prosieguo: la «comunicazione»):

«Poiché dai riscontri effettuati in collaborazione con i rappresentanti della CEE è emerso che alcuni certificati di circolazione delle merci rilasciati su moduli EUR 1 in Groenlandia non sono conformi alle prescrizioni di cui all'allegato II dell'accordo PTOM, riguardanti la determinazione dello status di prodotto originario, vi preghiamo di provvedere alla revoca e all'annullamento dei seguenti certificati.

(...)» [12].

12 — Si tratta delle disposizioni dell'allegato II alla decisione 86/283.

43. Questa comunicazione è stata trasmessa alle autorità portoghesi, senza però che vi venisse allegata la relazione redatta dalle autorità groenlandesi con i rappresentanti della Commissione.

44. La Conferência Final da Alfândega di Porto, ritenendosi vincolata alla citata comunicazione, senza procedere all'accertamento dell'effettiva origine delle merci, ha avviato nei confronti della Pascoal un procedimento di recupero di dazi doganali all'importazione per i quattro lotti di merluzzo. Tali procedimenti si sono conclusi con l'adozione di avvisi di recupero per l'importo complessivo di 61 709 940 ESC.

45. Avuta conoscenza della comunicazione effettuata dalle autorità groenlandesi a quelle portoghesi, la Pascoal ha esaminato il fascicolo del procedimento di recupero di dazi doganali all'importazione da parte dell'autorità competente, fascicolo nel quale non vi era tuttavia la relazione di base. Come narra il giudice di rinvio, la Pascoal ha avuto conoscenza della relazione di base soltanto in fase d'appello, con il deposito del controricorso.

46. La Pascoal ha ritenuto che gli avvisi di recupero di dazi doganali all'importazione non fossero legittimi, e ciò per due ragioni: a) l'autorità competente avrebbe violato forme sostanziali, essendo tali atti privi di motivazione, in quanto la relazione di base

non era stata comunicata agli interessati; b) tale autorità avrebbe altresì violato la normativa comunitaria, in quanto non ricorrevano i presupposti per il recupero e, inoltre, i calcoli erano errati. Ha pertanto proposto ricorso dinanzi al Tribunal Fiscal Aduaneiro di Porto, chiedendo l'annullamento della decisione controversa. Il giudice adito ha ritenuto che la comunicazione delle autorità groenlandesi costituisse motivazione sufficiente, e ha respinto il ricorso.

47. Avverso tale ultimo provvedimento di rigetto, la Pascoal ha proposto appello dinanzi al Tribunal Tributário de Segunda Instância di Lisbona.

III — Le questioni pregiudiziali

48. Il Tribunal Tributário de Segunda Instância di Lisbona, nutrendo dubbi circa l'interpretazione di talune disposizioni comunitarie che, a suo parere, rilevano ai fini della soluzione della controversia, con ordinanza 29 novembre 1994 ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se nella responsabilità dell'esportatore, di cui all'art. 10, n. 1, dell'allegato II alla decisione del Consiglio 30 giugno 1986, 86/283/CEE, rientri altresì l'obbligo del pagamento dei dazi doganali dovuti in conseguenza dell'annullamento di certificati di circolazione delle merci EUR 1 rilasciati sulla base di dati inesatti quanto all'origine delle merci.

2) Quali siano il senso e la portata dell'avverbio "parimenti" utilizzato nell'art. 201, n. 3, ultimo capoverso, del codice doganale comunitario, segnatamente quando il diritto doganale nazionale preveda l'esclusiva responsabilità dell'autore dell'illecito doganale per i dazi dovuti in relazione alle merci che hanno costituito oggetto dell'operazione illecita.

3) Se la giurisprudenza di cui alla sentenza della Corte di giustizia 7 dicembre 1993, causa C-12/92, E. Huygen e a. (Racc. pag. I-6381), quale pubblicata alle pagine 5 e 6 del Bollettino delle attività della Corte di giustizia n. 35/93, pur riferendosi all'accordo di libero scambio tra la CEE e l'Austria, sia applicabile al caso di specie, nel quale si verte sull'interpretazione e sull'applicazione della decisione del Consiglio 86/283/CEE.

4) Quali siano il significato, la portata e i limiti dei "risultati del controllo" di cui all'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione del Consiglio 86/283/CEE.

5) Se un procedimento di recupero nello Stato membro d'importazione possa essere avviato e concluso prima della

trasmissione dei risultati del controllo, ad opera delle autorità doganali del paese di esportazione, alle autorità doganali al paese d'importazione e senza che all'importatore siano stati resi noti tali risultati.

6) Se l'imposizione di dazi all'importatore di buona fede, per merci che hanno costituito oggetto di un illecito doganale commesso dall'esportatore, al quale l'importatore non ha partecipato a nessun titolo, sia in contrasto con i principi di equità, di divieto di arricchimento senza causa, di proporzionalità, di certezza del diritto e di buona fede.

7) Se, in caso di negligenza delle autorità doganali del paese di esportazione nell'effettuare un controllo preventivo presso i locali dell'esportatore prima del rilascio dei certificati di circolazione delle merci EUR 1, negligenza alla quale la società importatrice portoghese non abbia avuto possibilità di sopperire, ricorra per la stessa società importatrice un'ipotesi di forza maggiore atta ad escludere qualsiasi recupero di dazi nei suoi confronti».

IV — Soluzione delle questioni pregiudiziali

49. Ritengo opportuno esaminare le questioni pregiudiziali sollevate in cinque fasi, nel modo seguente: anzitutto, analizzerò la prima e la seconda, poi la sesta, quindi la terza, successivamente la quarta e la quinta e, infine, la settima questione.

A — *Sulla prima e seconda questione*

50. Con la prima e la seconda questione, il giudice nazionale domanda alla Corte di definire la nozione di «responsabilità» dell'esportatore, di cui all'art. 10, n. 1, dell'allegato II alla decisione, e all'art. 201, n. 3, del CDC, e, in particolare, se quest'ultimo sia tenuto a corrispondere i dazi doganali applicati a seguito dell'annullamento dei certificati di circolazione delle merci EUR 1 rilasciati in base a una sua dichiarazione falsa per quanto riguarda l'origine delle merci.

51. Il giudice a quo, pur riconoscendo che il CDC è entrato in vigore in epoca successiva al sorgere dell'obbligazione (punto 3, in fine, dell'ordinanza di rinvio), chiede l'interpretazione dell'art. 201 del CDC, ritenendo che esso riprenda la disposizione anteriore, poi abrogata; intende, con ciò, la disposizione di cui agli artt. 2 e 3 del regolamento n. 1031/88 [13], vertente sulla stessa questione.

13 — Citato alla nota 5.

52. Queste due questioni sollevano manifestamente problemi di ricevibilità.

53. Il governo portoghese e la Commissione ritengono che la seconda questione sia irricevibile in quanto il CDC è applicabile a decorrere dal 1° gennaio 1994, mentre i fatti di causa hanno avuto luogo tra il 1988 e il 1989, vigente quindi il regime precedente al CDC. Ricordano che, secondo la costante giurisprudenza della Corte [14], l'eventuale soluzione della questione sollevata non avrebbe alcuna relazione con la causa principale e, pertanto, non contribuirebbe alla soluzione della controversia.

54. La Commissione afferma che il CDC si applica soltanto al territorio doganale della Comunità, del quale, ai sensi dell'art. 3, non fa parte la Groenlandia. Sottolinea inoltre che, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del CDC, talune disposizioni dello stesso si applicano al di fuori del territorio doganale della Comunità in forza vuoi di normative specifiche, vuoi di convenzioni internazionali. Ritenendo comunque che vi sia di fatto una normativa specifica (vale a dire la decisione 86/283) in merito ai sistemi di mutua assistenza tra i PTOM, tra i quali annovera la Groenlandia e la Comunità, la Commissione afferma che tale decisione si limita a prevedere meccanismi di controllo dell'origine delle merci che danno luogo a un trattamento tariffario preferenziale, ma non si occupa di individuare il debitore dell'importo dei dazi doganali all'importazione nel caso di irregolarità nella dichiarazione d'origine della merce. Conclude che le disposizioni del CDC non possono dunque trovare applicazione al caso di specie.

55. Indipendentemente da quanto sopra, le due questioni in oggetto non devono, a mio parere, essere risolte anche per un'altra ragione, ancor più importante. Il giudice nazionale, ritenendo che secondo il diritto portoghese il responsabile per il pagamento di dazi liquidati a posteriori sia l'autore dell'illecito doganale, si chiede se analogo principio possa desumersi dalle disposizioni comunitarie cui si fa riferimento nelle prime due questioni pregiudiziali, principio in applicazione del quale la responsabilità dell'esportatore escluderebbe quella dell'importatore in buona fede [15].

56. Tuttavia, questa ricostruzione si fonda su un'erronea concezione della disciplina comunitaria. Ritengo che, sia che si ritenga applicabile alla causa principale l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1031/88, sia che si ritenga

14 — V., in particolare, punti 17 e seguenti della sentenza 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673).

15 — Secondo la Pascoal e il giudice nazionale, ai sensi del diritto portoghese l'esportatore è l'unico responsabile del pagamento dei dazi doganali all'importazione liquidati a posteriori allorché il suo comportamento integra gli estremi di un atto censurabile, salvo che l'importatore sia ritenuto corresponsabile in quanto coautore dell'atto. Il governo portoghese ritiene invece che, secondo il diritto portoghese, l'esportatore sia l'unico responsabile del pagamento dei dazi doganali all'importazione solo nel caso in cui le merci di cui trattasi appartengano all'autore dell'infrazione, mentre in caso contrario (quando cioè le merci appartengono a soggetti che non abbiano alcuna responsabilità nell'illecito doganale) tali soggetti sono responsabili solo per l'importo dei dazi. Conclude che, anche secondo il diritto portoghese, l'importatore è l'unico responsabile per il pagamento dell'intero importo dei dazi.

applicabile l'art. 201, n. 3, del CDC, debitore sarà, in ogni caso e comunque, il dichiarante/importatore. L'eventuale responsabilità di qualunque altro soggetto non basta ad esonerarlo dalla sua propria responsabilità.

57. Sulla scorta di questa interpretazione della normativa comunitaria, le previsioni del diritto portoghese in ordine alla responsabilità dell'esportatore divengono irrilevanti.

58. Alla luce di quanto sopra, ed indipendentemente dal fatto che la disposizione del CDC sia applicabile o meno alla causa principale, nonché dal fatto che tale norma possa essere applicata con riferimento ad un esportatore stabilito in Groenlandia, le prime due questioni pregiudiziali non debbono comunque essere risolte, essendo evidente che si fondano sulla concezione, erronea dal punto di vista del diritto comunitario, secondo cui l'eventuale responsabilità dell'esportatore sarebbe sufficiente ad escludere qualunque responsabilità dell'importatore: l'eventuale soluzione non sarebbe quindi utile al giudice nazionale per dirimere la controversia dinanzi a lui pendente.

B — *Sulla sesta questione*

59. Con la sesta questione, il giudice a quo chiede se imporre l'obbligo di pagare dazi doganali all'importatore in buona fede, sebbene tali dazi siano stati applicati a seguito dell'annullamento di certificati di circolazione delle merci EUR 1 rilasciati in base a false dichiarazioni dell'esportatore in ordine all'origine delle merci, non sia in contrasto con il «principio di equità», nonché con i principi di divieto di arricchimento senza causa, di proporzionalità, di certezza del diritto e di buona fede.

60. Il giudice nazionale, richiamandosi a una disposizione della costituzione portoghese secondo la quale la pubblica amministrazione deve agire nel rispetto del «principio di equità», ritiene che le autorità doganali portoghesi non possano imporre ai cittadini «tasse ingiuste», che dovrebbero essere poste a carico di altri. In un caso del genere, egli afferma che, oltre ad esservi una violazione del «principio di equità», vi sarebbe anche un ingiustificato arricchimento in favore dell'autore dell'illecito doganale.

61. Inoltre, secondo il giudice nazionale, considerare debitore l'importatore in buona fede confliggerebbe con il principio di proporzionalità, in quanto imporre dazi a carico dell'importatore in buona fede che non abbia preso parte all'illecito doganale compiuto lo colpisce irrimediabilmente, eccedendo così quanto necessario per tutelare gli interessi comunitari. Il giudice nazionale ritiene inoltre che una soluzione del genere sia in contrasto anche con il principio della certezza del diritto, «minando la base contrattuale e alterando nella sostanza le circostanze in base alle quali le parti si sono determinate alla contrattazione».

62. Infine, il giudice a quo afferma che vi sarebbe una grave violazione del principio di buona fede, in quanto l'obbligo per l'importatore di pagare i dazi doganali non rientra fra i rischi collegati a contratti quale quello di cui trattasi, che è una compravendita internazionale di merci e non un contratto aleatorio. Sostiene che la giurisprudenza della Corte, come risulta dalla sentenza 11 dicembre 1980, causa 827/79, Ciro Acampora [16] — secondo la quale l'importatore in buona fede deve valutare i rischi inerenti al mercato sul quale opera ed accettarli come facenti parte della categoria dei normali inconvenienti dell'attività commerciale — non prende in considerazione la specificità delle compravendite internazionali.

63. Come si è visto, secondo il diritto comunitario l'importatore-dichiarante è in ogni caso debitore dei dazi doganali all'importazione liquidati a posteriori. D'altra parte, secondo la normativa vigente, la buona fede dell'importatore non è annoverata tra le cause di estinzione dell'obbligazione doganale [17].

64. Ritengo che, secondo la giurisprudenza della Corte, la buona fede dell'importatore non lo esoneri dalla sua responsabilità nel pagamento dei dazi doganali liquidati a posteriori.

65. Nella causa Ciro Acampora [18], la questione pregiudiziale sollevata riguardava il caso di un importatore che si rifiutava di adempiere l'obbligazione doganale dovuta per l'importazione di merci da un paese terzo. L'importatore aveva fruito di un trattamento doganale preferenziale dichiarando che i prodotti importati erano «originari» di un paese cui la Comunità aveva concesso preferenze doganali. Tuttavia, a seguito di un controllo a posteriori da parte dell'autorità doganale competente, era emerso che tali prodotti non erano conformi ai presupposti richiesti per l'applicazione del regime preferenziale.

66. La Corte, pur riconoscendo le difficoltà dell'importatore in buona fede che sia chiamato a versare dazi doganali a posteriori, ha ritenuto prevalente l'interesse comunitario, che impone la riscossione di tali dazi. Così, dopo aver dichiarato che [19] «la possibilità di effettuare il controllo successivamente all'importazione, senza che l'importatore ne sia stato prima avvertito, può causare difficoltà a quest'ultimo qualora egli abbia creduto, in buona fede, di importare merci che godano di preferenze tariffarie sulla base di certificati inesatti o falsificati a sua insaputa», affermò tuttavia che «in primo luogo, (...) la Comunità non è tenuta a sopportare le conseguenze dannose di comportamenti scorretti dei fornitori dei suoi cittadini; in secondo luogo (...) l'importatore può agire in giudizio per il risarcimento nei confronti dell'autore del falso; e, in terzo luogo (...) nel calcolare i vantaggi realizzabili mediante il commercio di prodotti che possono fruire di preferenze tariffarie, un operatore economico accorto e al corrente della normativa vigente deve

16 — Racc. pag. 3731.

17 — V. l'art. 9, nn. 1 e 2, lett. a), della direttiva 79/623, citata alla nota 3, l'art. 8, n. 1, del regolamento n. 2144/87, citato alla nota 4, nonché l'art. 233 del CDC, citato alla nota 6.

18 — Citata alla nota 16.

19 — Punto 8.

poter valutare i rischi inerenti al mercato sul quale compie il suo sondaggio ed accertarli come facenti parti della categoria dei normali inconvenienti dell'attività commerciale».

67. Ritengo che la soluzione adottata dalla Corte nella sentenza citata ci debba guidare nel risolvere la presente causa. Questa impostazione è tuttavia respinta dal giudice nazionale, il quale ritiene che una soluzione del genere non possa essere applicata nell'ambito di un contratto come il presente, che è una compravendita internazionale di merci e non un contratto aleatorio. Tuttavia, egli non precisa affatto quali siano le «particolarità» di un contratto del genere e per quale motivo sia esclusa l'applicazione, nel caso di specie, della giurisprudenza Ciro Acampora.

68. Per quanto riguarda la violazione del principio di proporzionalità insita nell'imposizione a posteriori di dazi doganali all'imprenditore in buona fede, vorrei ribadire che l'applicazione di dazi a carico dell'importatore-dichiarante è manifestamente una misura appropriata affinché la Comunità possa riscuotere i dazi doganali che le sono dovuti. Tale misura si dirige agli importatori in quanto persone note alle autorità doganali dal momento del deposito della dichiarazione per l'immissione in libera pratica delle merci soggette ai dazi doganali all'importazione. È inoltre una misura necessaria, in quanto esonerare l'importatore-dichiarante significherebbe accollare alla Comunità le conseguenze dannose del comportamento illegittimo dei fornitori dei suoi cittadini.

69. Come d'altronde sottolinea giustamente la Commissione (punto 13 delle sue osservazioni scritte), il regime del recupero di dazi doganali introdotto dal legislatore comunitario costituisce l'espressione del giusto contemperamento tra interessi contrapposti: da una parte, l'interesse pubblico alla corretta applicazione delle disposizioni relative alla riscossione di dazi doganali; dall'altra, l'interesse privato tanto degli imprenditori a non soggiacere alle conseguenze di atti di cui non sono responsabili, tanto degli altri imprenditori che, avendo precedentemente adottato tutti i provvedimenti idonei a ridurre il più possibile il rischio di vedersi applicare senza colpa dazi a posteriori, si siano astenuti dal procedere a talune attività d'importazione ritenendole di dubbia redditività [20].

70. Di conseguenza, il provvedimento volto al recupero di dazi doganali nei confronti dell'importatore in buona fede è sia

20 — L'avvocato generale Claus Gulmann, al paragrafo 29, in fine, delle sue conclusioni nella causa C-12/92, Huygen e a., ha sostenuto che «l'importatore dev'essere direttamente cosciente del fatto di incorrere in un rischio qualora stipuli un contratto con un esportatore senza essersi preventivamente assicurato che questi sia in possesso dei documenti che attestino l'origine della merce. Se l'esportatore (...) non sia in grado di presentare i documenti necessari, l'importatore deve sopportarne le conseguenze sotto forma del pagamento di dazi doganali». Nella stessa causa, è stata pronunciata la sentenza 7 dicembre 1993 (Racc. pag. I-6381).

necessario sia idoneo a conseguire lo scopo voluto, e i suoi svantaggi non ne eccedono i vantaggi [21].

71. Il giudice a quo, richiamandosi alla relativa giurisprudenza della Corte [22], secondo la quale il divieto di arricchimento senza causa a danno di terzi costituisce un principio generale di diritto comunitario, ritiene che l'imposizione di dazi all'importatore in buona fede contravverrebbe a tale principio, in quanto si determinerebbe a favore dell'autore dell'illecito doganale un arricchimento senza causa.

72. Indipendentemente dal fatto che vi sia o meno un principio generale avente il contenuto che il giudice a quo pare attribuirgli, ritengo che nel caso di specie non si possa parlare di indebito arricchimento dell'esportatore, al quale corrisponderebbe una diminuzione del patrimonio dell'importatore in buona fede, atteso che, come ha ricordato la Corte nella sentenza Ciro Acampora [23], l'importatore non è privato del diritto di agire per il risarcimento dei danni nei confronti dell'esportatore, chiedendogli il rimborso degli importi versati.

73. Per quanto riguarda il «principio di equità» richiamato dal giudice a quo, che, in base al diritto nazionale, vincolerebbe l'amministrazione, impedendo l'applicazione di «dazi iniqui» all'importatore in buona fede qualora l'illecito doganale sia stato commesso dall'esportatore, occorre osservare che il diritto comunitario non riconosce un principio di rango superiore avente tale tenore [24].

74. Ritengo comunque opportuno rammentare che: 1) ai sensi dell'art. 4, n. 2, lett. c), del regolamento della Commissione n. 3799/86, relativo allo sgravio dei dazi all'importazione [25], non costituisce di per se stessa una situazione particolare derivante da circostanze che non implicano alcuna simulazione o negligenza manifesta da parte dell'interessato, tra l'altro, la presentazione in buona fede, per la concessione di un trattamento tariffario preferenziale a favore di merci dichiarate per la libera pratica, di documenti rivelatisi ad ulteriore esame falsi, falsificati o non validi per la concessione di tale trattamento tariffario preferenziale, e 2) la Corte ha dichiarato che la citata disposizione del regolamento n. 3799/86 è valida [26] e non limita oltre il necessario la clausola

21 — Per quanto riguarda il principio di proporzionalità v., a titolo indicativo, sentenza 11 luglio 1989, causa 265/87, Schräder (Racc. pag. 2237, punto 21), nonché sentenze 4 luglio 1996, causa C-295/94, Hüpeden (Racc. pag. I-3375, punto 14), e causa C-296/94, Pietsch (Racc. pag. I-3409, punto 15).

22 — Sentenza 11 luglio 1968, causa 26/67, Danvin/Commissione (Racc. pag. 417). Con tale sentenza, la Corte ha ammesso l'esistenza di un arricchimento senza causa nel caso in cui qualcuno subisca una diminuzione del suo patrimonio corrispondente all'indebito arricchimento di qualcun altro.

23 — Citata alla nota 16 (punto 8).

24 — Nella sentenza 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, Klöckner-Werke e a./Alta Autorità CECA (Racc. pag. 595), la Corte menzionava tale principio di equità, nel senso di proporzionalità. In questo senso, con riferimento ai poteri attribuiti all'Alta Autorità CECA nell'elaborare i meccanismi finanziari che essa istituisce per salvaguardare l'equilibrio del mercato, la Corte affermava che l'Alta Autorità «ha senza dubbio l'obbligo di tener conto della realtà economica alla quale questi meccanismi vanno applicati, affinché gli scopi perseguiti siano raggiunti nel modo migliore e col minor sacrificio possibile per le imprese partecipanti; questa esigenza di giustizia va tuttavia contemperata col principio della certezza del diritto». La Corte concludeva che queste due esigenze vanno conciliate in modo da implicare il minimo sacrificio possibile per il complesso delle persone soggette alla Comunità.

25 — Citato alla nota 10.

26 — V. sentenza 18 gennaio 1996, causa C-446/93, SEIM (Racc. pag. I-73, punto 48).

generale equitativa di cui all'art. 13, n. 1, del regolamento n. 1430/79. In tale sentenza la Corte ha richiamato la sua costante giurisprudenza [27] secondo la quale «i controlli a posteriori sarebbero in gran parte inutili se l'uso di certificati falsi potesse, da solo, giustificare la concessione dello sgravio». La Corte ha aggiunto [28] che «la soluzione di orientamento opposto potrebbe scoraggiare la diligenza degli operatori economici ed accollare al tesoro pubblico un rischio che incombe principalmente agli operatori economici».

75. Il giudice nazionale si richiama inoltre al principio della certezza del diritto, ritenendo che l'imposizione di dazi doganali a posteriori nei confronti dell'importatore in buona fede contravvenga a tale principio.

76. Secondo la giurisprudenza costante della Corte [29], il principio della certezza del diritto impone chiarezza e precisione delle norme giuridiche che costituiscono il contesto normativo entro il quale le istituzioni esercitano le proprie competenze e i privati svolgono le proprie attività. Non credo che tale principio osti all'applicazione di dazi doganali a posteriori all'importatore in buona fede. Ciò perché il regime del recupero dei dazi, introdotto dal legislatore comunitario, riconosce espressamente la possibilità di effettuare controlli a posteriori, nonché quella di applicare dazi nel caso in cui si accerti che talune merci sono state illegalmente importate in esenzione.

77. Il giudice a quo richiama, infine, il fondamento negoziale, che risulterebbe sovvertito da un'imposizione a posteriori di dazi nei confronti dell'importatore in buona fede, in quanto tale imposizione altererebbe sostanzialmente le circostanze sulle quali le parti hanno fondato la loro volontà di vincolarsi contrattualmente.

78. Mi pare che questo cenno al fondamento negoziale e ai rapporti contrattuali non possa che riferirsi ai rapporti tra importatore ed esportatore. Di conseguenza, non potrebbe in alcun caso riferirsi al rapporto tra l'importatore e le autorità doganali dello Stato d'importazione, in modo da incidere sul suo obbligo di pagamento nel caso di liquidazione a posteriori di dazi all'importazione.

79. Alla luce di quanto sopra, ritengo che l'imposizione di dazi doganali all'importatore in buona fede non contravvenga ai

27 — Sentenza SEIM (punto 44). V. sul punto anche sentenza 13 novembre 1984, cause riunite 98/83 e 230/83, Van Gend en Loos (Racc. pag. 3763, punto 13). Peraltro, vale la pena ricordare che sia nella causa Van Gend en Loos (punto 20), sia nella più recente sentenza 14 maggio 1996, cause riunite C-153/94 e C-204/94, Faroe Seafood e a. (Racc. pag. I-2465), relativa alla riscossione a posteriori di dazi doganali all'importazione da parte delle autorità doganali del Regno Unito per prodotti della pesca originari delle isole Færøer, la Corte ha dichiarato (punto 93) che il debitore di dazi doganali «non può nutrire un legittimo affidamento quanto alla validità dei certificati per il fatto che essi siano stati inizialmente accettati dagli uffici doganali di uno Stato membro. Infatti, le operazioni effettuate da detti uffici nell'ambito dell'accettazione iniziale delle dichiarazioni non ostano affatto all'esercizio di controlli *successivi*».

28 — Sentenza SEIM, citata alla nota 26 (punto 45).

29 — V., ad esempio, sentenza 16 giugno 1993, causa C-325/91, Francia/Commissione (Racc. pag. I-3283, punto 26). V. anche sentenza 9 febbraio 1994, causa C-119/92, Commissione/Italia (Racc. pag. I-393, punto 17).

principi del divieto di arricchimento senza causa, di proporzionalità, di certezza del diritto e di buona fede.

C — *Sulla terza questione*

80. Al centro della terza questione pregiudiziale vi è la sentenza 7 dicembre 1993, Huygen e a. (in prosieguo: la «sentenza Huygen») [30]. In tale causa, alle autorità dello Stato d'importazione era stato impossibile determinare la vera origine della merce. Secondo i punti 1 e 2 del dispositivo della sentenza di cui trattasi, nel caso in cui le autorità dello Stato di esportazione, alla domanda di effettuare un controllo a posteriori, rispondano alle autorità dello Stato d'importazione di non essere riuscite a determinare l'effettiva origine della merce, le autorità dello Stato d'importazione non sono definitivamente vincolate, ai fini della ripetizione dei dazi non versati, potendo bensì prendere in esame altre prove relative all'origine della merce.

81. Secondo il governo portoghese, la causa Huygen si differenzia dalla presente sotto molteplici profili. In particolare: a) nella fattispecie, le autorità groenlandesi hanno risposto senza riserve che i certificati EUR 1 dovevano essere annullati; b) qualora il risultato del controllo non fosse chiaro per quanto riguarda la validità di tali certificati, le indagini che le autorità dello Stato d'importazione potrebbero condurre non costituiscono un obbligo, bensì una semplice facoltà per tali autorità, e c) essendosi la Corte pronunciata sulla scorta di determinate circostanze di fatto, tale soluzione giurisprudenziale non può essere estesa ad altri casi. Il governo portoghese conclude che, allorché le competenti autorità dello Stato di esportazione attestano alle competenti autorità dello Stato d'importazione che taluni certificati EUR 1 non sono stati rilasciati in conformità alle prescrizioni dell'allegato II alla decisione, i risultati del controllo hanno valore vincolante per le autorità dello Stato d'importazione, non lasciano a tali autorità nessun margine di valutazione e sono pertanto sufficienti a giustificare l'annullamento dei certificati.

82. Ritengo che la questione sollevata dal giudice nazionale sia sostanzialmente se, alla luce di quanto dispone la decisione 86/283, le autorità doganali dello Stato d'importazione si siano erroneamente ritenute definitivamente vincolate alla comunicazione ricevuta dalle autorità doganali dello Stato di esportazione nell'ambito del controllo a posteriori dei certificati d'origine EUR 1 cui queste ultime avevano proceduto, laddove esse avrebbero potuto e dovuto procedere a tutte le verifiche necessarie per determinare l'effettiva origine delle merci.

30 — Citata alla nota 20. La causa verteva su una questione pregiudiziale sollevata dallo Hof van Cassatie van België, che chiedeva alla Corte di interpretare l'accordo CEE-Austria, firmato a Bruxelles il 22 luglio 1972, concluso e approvato a nome della Comunità in forza del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2836 (GU L 300, pag. 1), ed in particolare l'allegato protocollo n. 3.

83. L'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, dispone che i risultati del controllo dei certificati EUR 1, effettuato su richiesta delle autorità doganali dello Stato di esportazione a richiesta delle autorità doganali dello Stato d'importazione, sono comunicati al più tardi entro tre mesi alle autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio d'importazione. La stessa norma aggiunge che, qualora le autorità doganali dello Stato membro, paese o territorio d'importazione e quelle dello Stato membro, paese o territorio di esportazione non siano in grado di dirimere le contestazioni sul punto ovvero tali contestazioni determinino un problema di interpretazione dell'allegato II, la questione dev'essere sottoposta, su domanda delle autorità dello Stato membro o dei PTOM, al comitato di origine, istituito con regolamento (CEE) del Consiglio n. 802/68 [31].

84. Dalla circostanza che agli Stati membri d'importazione sia attribuita la facoltà di contestare i risultati del controllo e, in particolare, dalla possibilità, contemplata dall'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, di sottoporre al giudizio del comitato di origine le eventuali contestazioni, si desume a mio parere che la risposta-comunicazione delle autorità doganali di esportazione, contenente i risultati del controllo, non vincola automaticamente le autorità doganali d'importazione, nel senso che queste siano senz'altro obbligate ad adottare un provvedimento di liquidazione a posteriori dei dazi all'importazione conforme ai risultati del controllo effettuato. Un vincolo sorgerebbe invece ove esse non ricorressero al comitato d'origine.

85. Ritengo quindi che costituirebbe violazione della normativa comunitaria pertinente il fatto che le autorità doganali dello Stato d'importazione si considerino obbligate ad adottare un atto conforme alle conclusioni sulla legittimità dei certificati EUR 1 cui sono pervenute le autorità doganali dello Stato d'esportazione, omettendo di valutare tali risultati al fine di verificare la sussistenza di ragioni per contestarli dinanzi al comitato di origine [32].

86. È quanto sembra essere avvenuto nella fattispecie, in cui, come risulta dall'ordinanza di rinvio, sulla scorta della comunicazione delle autorità doganali groenlandesi, «la Conferência Final da Alfândega di Porto, *ritenendosi vincolata dalle raccomandazioni nella medesima formulate* e senza procedere

31 — Regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci (GU L 148, pag. 1); vero è che tale regolamento è stato abrogato dal regolamento n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario (citato alla nota 6); tuttavia, all'epoca in cui le autorità doganali del paese d'esportazione hanno inviato alle autorità doganali dello Stato membro d'importazione gli esiti del controllo era in vigore la disposizione dell'art. 25, n. 3, della decisione, che prevedeva la possibilità di sottoporre le eventuali contestazioni al giudizio del comitato di origine.

32 — La valutazione, da parte delle autorità doganali dello Stato membro d'importazione, dei risultati del controllo effettuato al fine di valutare l'opportunità di ricorrere al comitato di origine, è a mio parere assolutamente compatibile con la giurisprudenza della Corte ai sensi della quale il compito di determinare l'origine delle merci che possono giovarsi di un regime tariffario preferenziale spetta fondamentalmente alle autorità dello Stato membro di esportazione e non alle autorità doganali dello Stato membro d'importazione, essendo queste ultime tenute a riconoscere i certificati EUR 1 rilasciati dalle autorità doganali dello Stato di esportazione; v. sentenze 12 luglio 1984, causa 218/83, Les Rapides Savoyards e a. (Racc. pag. 3105, punto 27); 5 luglio 1994, causa C-432/92, Anastasiou e a. (Racc. pag. I-3087, in particolare punti 38 e 39), e 14 maggio 1996, Faroe Seafood e a., citata alla nota 27 (punti 18-22). La posizione qui accolta non vuol significare che le autorità doganali dello Stato d'importazione possano disconoscere le conclusioni del controllo; esse hanno semplicemente la facoltà di valutarle e, ove intendano discostarsene, di sottoporre la questione al comitato di origine.

all'assunzione di prove dell'origine effettiva delle merci, dava corso al procedimento di riscossione a posteriori nei confronti della ricorrente, procedimento conclusosi con l'emanazione degli atti di liquidazione (...)» (il corsivo è mio).

D — *Sulla quarta e quinta questione*

87. Con la quarta e quinta questione pregiudiziale il giudice a quo domanda alla Corte di precisare, da un lato, il contenuto dell'espressione «risultati del controllo» utilizzata all'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione 86/283, dall'altro le conseguenze della comunicazione di tali risultati da parte delle autorità doganali dello Stato di esportazione alle autorità doganali dello Stato d'importazione.

88. La Commissione eccepisce l'irricevibilità della quarta questione. A suo parere, nel caso di specie non ha avuto luogo il controllo previsto dall'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione. Un controllo del genere non aveva motivo di essere effettuato, atteso che le autorità groenlandesi stesse, dopo aver effettuato un apposito controllo, hanno accertato l'invalidità dei certificati EUR 1 rilasciati. La Commissione ritiene quindi dubbia l'utilità di una risposta a questa questione ai fini della soluzione della controversia.

89. Vorrei sottolineare che, nella fattispecie, stando alle circostanze di fatto che il giudice a quo ritiene assodate, le autorità doganali dello Stato membro d'importazione hanno chiesto di effettuare un controllo dei quattro certificati EUR 1 rilasciati per altrettanti lotti di merluzzo già importati in Portogallo. Se effettivamente sia stato effettuato il controllo previsto da tale articolo, vale a dire un controllo a seguito di apposita domanda delle autorità doganali dello Stato membro d'importazione, attiene alla valutazione delle circostanze di fatto della causa principale, valutazione che spetta esclusivamente al giudice nazionale [33]. Dato che la questione sollevata riguarda l'interpretazione di una disposizione di diritto comunitario, che non è, in via di principio, estranea all'oggetto della causa principale, la Corte è tenuta, a mio parere, a risolverla [34].

90. Il giudice a quo ritiene che la risposta fornita dalle autorità doganali del paese di esportazione, con la quale hanno chiesto l'annullamento dei certificati EUR 1 rilasciati, non costituisca comunicazione dei risultati del controllo a posteriori effettuato su domanda delle autorità doganali del paese d'importazione, bensì una semplice informazione. Si domanda quindi (punto 4.3 dell'ordinanza di rinvio) se i risultati del controllo debbano essere accompagnati da una descrizione dettagliata degli accertamenti effettuati presso gli stabilimenti dell'esportatore, nonché dagli elementi di fatto e di diritto che hanno indotto a ritenere che i certificati EUR 1 fossero stati rilasciati irregolarmente.

33 — V., a titolo indicativo, sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. I-3763, punto 39).

34 — V., a titolo indicativo, sentenza 16 luglio 1992, causa C-67/91, Asociación Española de Banca Privada e a. (Racc. pag. I-4785, punti 25 e 26).

91. La Pascoal afferma che gli atti di liquidazione dei dazi doganali all'importazione non sono legittimi in quanto privi di motivazione. A suo parere, la comunicazione effettuata non conteneva la relazione dei fatti sulla scorta dei quali le autorità doganali del paese di esportazione erano giunte alla conclusione che i certificati EUR 1 di cui trattasi dovessero essere annullati [35]. Ne è derivato che essa non ha potuto difendersi nei confronti del provvedimento dell'autorità doganale dello Stato membro d'importazione, proprio perché non conosceva le ragioni dell'annullamento dei certificati EUR 1.

92. A parere della Commissione, con la quinta questione si chiede se sia possibile dare avvio a un procedimento di recupero di dazi all'importazione senza aver esperito il controllo dei certificati, previsto dall'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, o in attesa dei risultati di tale controllo, se cioè la domanda di effettuazione del controllo, e in particolare la ricezione dei relativi risultati, costituiscano conditio sine qua non per avviare un procedimento di recupero di dazi all'importazione. Secondo la Commissione, nulla del genere discende dalla lettera o dallo spirito delle disposizioni applicabili. Di conseguenza, a suo parere, il procedimento di riscossione a posteriori dei dazi può essere iniziato anche ove non sia stato effettuato un controllo del genere, allorché le autorità doganali dello Stato d'importazione dispongono di tutti i dati necessari che consentono di escludere l'origine preferenziale e di non ammettere il certificato presentato.

93. La risposta che ho dato alla terza questione pregiudiziale anticipa anche la soluzione della questione in oggetto. Ricordo che, ai sensi dell'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, le autorità dello Stato membro o del paese o territorio d'importazione possono contestare i risultati del controllo dei certificati di circolazione delle merci EUR 1, effettuato dalle autorità doganali del paese di esportazione su loro apposita domanda, facendo ricorso al comitato di origine istituito dal regolamento n. 802/68 e che, ove le autorità competenti dello Stato d'importazione non si avvalgano di tale facoltà, esse sono allora vincolate ai risultati del controllo esperito dalle autorità doganali dello Stato di esportazione.

94. A mio parere, affinché lo Stato membro d'importazione possa avvalersi della facoltà di ricorrere al comitato di origine, offertagli dall'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, è indispensabile che esso sia in grado, dalla comunicazione pervenutagli dalle autorità doganali dello Stato di esportazione, di comprendere se tali risultati siano soddisfacenti oppure no, e se siano convincenti o meno. Perché ciò sia possibile, la risposta delle autorità doganali dello Stato di esportazione non deve, in ogni caso, essere troppo succinta.

35 — La Pascoal richiama in proposito il principio di diritto portoghese secondo il quale il provvedimento fiscale dev'essere motivato, affinché il suo destinatario sia in grado di capire le ragioni che hanno indotto alla sua adozione. Di conseguenza, i risultati del controllo devono avere le caratteristiche di un atto pienamente motivato, e non limitarsi ad una semplice decisione o conclusione.

95. I risultati del controllo effettuato devono, a mio parere, rendere possibile l'accertamento che il certificato di circolazione delle merci EUR 1 contestato può continuare ad essere valido per le merci effettivamente esportate e, di conseguenza, che tali merci possono effettivamente fruire del regime preferenziale. L'art. 25, n. 3, allegato II, non pone ovviamente alcun limite all'ampiezza delle informazioni che derivano dal controllo, e la ratio legis della disposizione in oggetto non è il controllo della legittimità e della sussistenza di una motivazione del provvedimento amministrativo con cui i certificati EUR 1 vengono annullati. Tuttavia, per quanto riguarda il rapporto tra autorità doganali, il risultato del controllo dev'essere chiaro ed univoco, e deve fornire all'autorità doganale dello Stato d'importazione un'indicazione precisa circa la validità o meno dei certificati oggetto del controllo. Dato che, quando vengono loro comunicati i relativi risultati, le autorità doganali dello Stato membro d'importazione hanno la facoltà, in caso di contestazioni, di ricorrere al comitato di origine, la comunicazione da parte delle autorità doganali dello Stato di esportazione deve contenere alcune spiegazioni circa le ragioni che le hanno indotte a tale conclusione, deve cioè chiarire i motivi per i quali hanno ritenuto illegittimo il rilascio dei certificati di circolazione EUR 1. Penso cioè che i risultati del controllo debbano contenere un minimo di analisi, una motivazione sommaria atta a delucidare il destinatario, in modo che costui possa avvalersi della facoltà attribuitagli dalle norme citate. Non soddisfa tali presupposti una risposta succinta dell'autorità doganale del paese di esportazione.

96. Nella presente causa, ritengo che la risposta-comunicazione delle autorità doganali del paese di esportazione non risponda a tali requisiti. Era bensì chiaro che, a parere delle autorità doganali, i certificati erano stati rilasciati illegittimamente [36], ma non vi era alcuna informazione chiarificatrice in ordine alle ragioni che le avevano indotte a tale conclusione. Ciò è stato fatto molto più tardi, con l'invio della relazione di base.

97. Alla luce di quanto sopra, considerato in particolare quanto detto a proposito della terza questione pregiudiziale, ritengo che la semplice comunicazione da parte delle autorità doganali dello Stato di esportazione non potesse considerarsi notifica dei risultati del controllo ai sensi dell'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione, né potesse essere utilizzata dalle competenti autorità doganali dello Stato membro d'importazione per avviare e, a fortiori, per concludere il procedimento di recupero di dazi doganali all'importazione [37].

36 — Nella comunicazione si sottolineava, da una parte, che «dai riscontri effettuati in collaborazione con rappresentanti della CEE *è emerso* che alcuni certificati di circolazione delle merci rilasciati nell'ambito dell'EUR 1 in Groenlandia non sono conformi alle prescrizioni di cui all'allegato II dell'accordo PTOM, riguardanti il conseguimento della certificazione dello Stato d'origine», dall'altra che le autorità doganali del paese di esportazione si sono rivolte alle autorità doganali del paese d'importazione nei seguenti termini: «si prega di revocare ed annullare i seguenti certificati (...)» (il corsivo è mio).

37 — Il governo francese sottolinea che sul modello di certificato di circolazione delle merci EUR 1 di cui all'allegato 5 dell'allegato II alla decisione, al punto 14, intitolato «risultati del controllo», è sufficiente indicare con una semplice x la casella corrispondente per indicare se il certificato EUR 1 «risponde alle condizioni di autenticità e di regolarità richieste». In questo modo, a suo parere, si risponde alla domanda di effettuare un controllo a posteriori indirizzata alle autorità doganali del paese di esportazione dalle omologhe autorità del paese d'importazione. Tuttavia questo fatto, di per sé, non basta a suffragare la tesi secondo la quale il legislatore voleva che una succinta indicazione-comunicazione da parte delle competenti autorità dello Stato membro di esportazione producesse effetti giuridici, senza richiedere alcuna esposizione sommaria delle ragioni delle loro conclusioni, in modo che gli interessati potessero predisporre le loro difese.

98. Il giudice nazionale osserva inoltre (punto 4.4 in fine dell'ordinanza di rinvio) che anche la relazione di base era carente, in quanto le autorità doganali del paese di esportazione non sono state in grado di precisare l'origine del merluzzo, limitandosi a stabilire che non era di origine groenlandese. Alla luce dell'analisi sin qui condotta, qualora i risultati del controllo indichino con chiarezza le ragioni per le quali i certificati EUR 1 sono stati rilasciati illegittimamente, ritengo che tale omissione delle autorità doganali dello Stato di esportazione non sia un elemento significativo, atto a rendere invalida la relazione di base inviata alle autorità doganali dello Stato d'importazione [38].

99. Ci si chiede poi se e in quale momento l'importatore-dichiarante debba aver conoscenza dei risultati del controllo, qualora egli non fosse stato informato delle circostanze in cui è avvenuta l'esportazione, si fosse fidato dell'esportatore per quanto riguarda la regolarità dei certificati di circolazione EUR 1 rilasciati e, esauritosi il procedimento di recupero dei dazi doganali, possa essere chiamato a versare l'importo liquidato. L'esame di questa questione sarebbe superflua ove si ritenga che la semplice informazione non costituisca una comunicazione dei risultati del controllo. Giacché, tuttavia, la questione è fondamentale, essendo direttamente collegata con il rispetto dei diritti della difesa, ritengo che la Corte la debba esaminare.

100. Per giurisprudenza costante della Corte [39], «il rispetto del diritto alla difesa in qualsiasi procedimento promosso nei confronti di una persona e che possa sfociare in un atto per essa lesivo costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario e dev'essere garantito anche in mancanza di qualsiasi norma riguardante il procedimento di cui trattasi». Tale principio, come la Corte sottolinea, «impone che i destinatari di decisioni che pregiudicano in maniera sensibile i loro interessi siano messi in condizione di far conoscere utilmente il proprio punto di vista» e garantisce «a ciascuna persona il diritto di essere sentita prima che venga adottata una decisione che possa arrecarle pregiudizio».

101. Il principio fondamentale del rispetto dei diritti della difesa, che incombe anche alle autorità nazionali nell'ambito dei loro rapporti con gli interessati [40], induce a concludere, a mio parere, che prima che la competente autorità doganale dello Stato membro d'importazione porti a termine il procedimento di recupero di dazi doganali, dev'essere garantito al debitore interessato, ad

38 — Sarebbe peraltro illogico richiedere alle autorità doganali del paese di esportazione di precisare non solo se la merce, nella fattispecie il merluzzo, fosse di provenienza della Groenlandia, ma anche di accertare quale fosse l'esatta provenienza, in quanto, con i mezzi odierni, ultra-moderni, la pesca avrebbe potuto essere effettuata in qualunque luogo in cui si trovi del merluzzo avente caratteristiche analoghe a quello groenlandese.

39 — V., ad esempio, sentenza 24 ottobre 1996, causa C-32/95 P, Commissione/Lisrestal e a. (Racc. pag. I-5373, punti 21 e 30). V. altresì sentenze 29 giugno 1994, causa C-135/92, Fiskano/Commissione (Racc. pag. I-2885, punto 39), e 12 febbraio 1992, cause riunite C-48/90 e C-66/90, Paesi Bassi e a./Commissione (Racc. pag. I-565, punto 44).

40 — V. sentenza 10 novembre 1993, causa C-60/92, Otto (Racc. pag. I-5683, punto 14); la Corte ha dichiarato che il principio di cui trattasi dev'essere osservato, che cioè devono essere garantiti i diritti della difesa degli interessati, allorché il diritto nazionale disciplina il procedimento appropriato per l'applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato da parte delle autorità nazionali.

esempio all'importatore-dichiarante, il diritto di esprimere efficacemente il proprio punto di vista, rendendogli note le ragioni fondamentali per le quali l'autorità doganale dello Stato d'importazione ritiene che i certificati EUR 1 prodotti non siano validi ai fini dell'applicazione del regime tariffario preferenziale.

E — *Sulla settima questione*

102. Con la settima questione, il giudice nazionale chiede se l'importatore possa appellarsi alla «forza maggiore» per evitare l'applicazione nei suoi confronti di un provvedimento di recupero di dazi doganali all'importazione allorché le autorità doganali del paese di esportazione abbiano omesso di procedere ad un controllo preventivo nei locali dell'esportatore prima di rilasciare i certificati di circolazione EUR 1, senza che la società importatrice potesse in alcun modo sopperire a tale negligenza.

103. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, «in assenza di specifiche disposizioni, perché possa dichiararsi l'esistenza di un'ipotesi di forza maggiore è necessario che la causa esterna invocata dai soggetti di diritto abbia conseguenze ineluttabili ed inevitabili al punto di rendere obiettivamente impossibile per gli interessati l'osservanza dei loro obblighi» [41]. La nozione di forza maggiore «dev'essere intesa nel senso di circostanze estranee all'operatore interessato, anormali ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante tutta la diligenza impiegata, ragion per cui la condotta della pubblica amministrazione può costituire, a seconda delle circostanze, un caso di forza maggiore» [42].

104. Dall'art. 8, n. 2, della decisione, risulta che le autorità dello Stato membro di esportazione hanno la facoltà di «richiedere qualsiasi documento giustificativo e di procedere a qualsiasi controllo che ritengano utile». Non sono pertanto obbligate a procedere a tali controlli, trattandosi di una mera facoltà.

105. Alla luce della nozione di forza maggiore testé precisata, nonché della portata dell'art. 8, n. 2, della decisione, ritengo che l'operatore accorto dovrebbe sapere che le autorità doganali dello Stato di esportazione hanno la semplice facoltà di effettuare un controllo e, pertanto, non potrebbe considerare assolutamente imprevista l'eventualità di un'inesattezza nel certificato EUR 1, a causa della mancata effettuazione di un controllo sistematico.

41 — V. sentenza 7 dicembre 1993, Huygen, citata alla nota 20 (punto 31). V. inoltre sentenza 18 marzo 1980, cause riunite 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78 e 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 e 85/79, Valsabbia e a./Commissione (Racc. pag. 907, punto 140).

42 — V., tra l'altro, sentenza Huygen, citata (punto 31), nonché sentenze 17 dicembre 1970, causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Racc. pag. 1125, punto 23); 22 gennaio 1986, causa 266/84, Denkavit France (Racc. pag. 149, punto 27); 7 maggio 1991, causa C-338/89, Organisationen Danske Slagterier (Racc. pag. I-2315, punto 16), e 18 marzo 1993, causa C-50/92, Firma Molkerei-Zentrale Süd (Racc. pag. I-1035, punto 11).

V — Conclusione

106. Per le ragioni innanzi esposte, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal Tributário de Segunda Instância di Lisbona nel modo seguente:

«1) L'imposizione a posteriori di dazi doganali all'importazione nei confronti di un importatore che era in buona fede per quanto riguarda la validità dei certificati di circolazione delle merci EUR 1, successivamente annullati a seguito di un controllo a posteriori, non contravviene ai principi di buona fede, di divieto di arricchimento senza causa, di proporzionalità e di certezza del diritto.

2) Le autorità doganali dello Stato membro d'importazione non sono automaticamente vincolate ai risultati del controllo effettuato, sulla scorta dell'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione del Consiglio 30 giugno 1986, 86/283/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea, da parte delle autorità doganali del paese di esportazione, in quanto hanno la facoltà di contestare tali risultati dinanzi al comitato di origine istituito con regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 802, relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci.

3) a) L'art. 25, n. 3, dell'allegato II alla decisione del Consiglio 86/283/CEE dev'essere interpretato nel senso che l'espressione "i risultati del controllo sono comunicati" fa riferimento alle conclusioni, comunicate dalle autorità doganali del paese di esportazione alle omologhe autorità dello Stato d'importazione, in ordine all'applicabilità o meno del certificato di circolazione delle merci EUR 1 contestato alle merci effettivamente esportate e, di

conseguenza, al fatto che le dette merci possano effettivamente fruire del regime preferenziale; tale conclusione dev'essere accompagnata da un'esposizione succinta delle ragioni che fondano il giudizio.

b) Un procedimento di riscossione a posteriori di dazi doganali all'importazione non può essere avviato e concluso nello Stato membro, paese o territorio d'importazione, prima che le autorità doganali dello Stato di esportazione abbiano comunicato, entro il previsto termine di tre mesi, alle autorità doganali dello Stato membro d'importazione i risultati del controllo effettuato e prima che l'importatore ne sia stato informato e sia stato messo in grado di esprimere efficacemente il proprio punto di vista.

4) La mancata effettuazione di un controllo da parte delle autorità doganali dello Stato di esportazione, prima di rilasciare un certificato di circolazione delle merci EUR 1, il cui annullamento ha poi determinato una liquidazione a posteriori di dazi doganali all'importazione, non integra gli estremi della forza maggiore, cui l'importatore possa richiamarsi per eludere il pagamento dei dazi doganali all'importazione dovuti».