Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)

6 dicembre 2012*

«Agricoltura — Regolamento (CEE) n. 3665/87 — Articolo 11 — Restituzioni all'esportazione — Domanda di restituzione per un'esportazione che non dà diritto a restituzione — Sanzione amministrativa»

Nella causa C-562/11,

avente ad oggetto una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Bundesfinanzhof (Germania), con decisione del 7 settembre 2011, pervenuta in cancelleria il 9 novembre 2011, nel procedimento

Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA)

contro

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. M. Ilešič (relatore), facente funzione di presidente della Quinta Sezione, dai sigg. E. Levits e M. Safjan, giudici,

avvocato generale: sig. Y. Bot

cancelliere: sig. M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 ottobre 2012,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA), da D. Ehle, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, da C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per la Commissione europea, da G. von Rintelen e B. Burggraaf, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il tedesco.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2945/94 della Commissione, del 2 dicembre 1994 (GU L 310, pag. 57), e dal regolamento (CE) n. 495/97 della Commissione, del 18 marzo 1997 (GU L 77, pag. 12).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Société d'Exportation de Produits Agricoles SA (SEPA) (in prosieguo: la «SEPA») e lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas, in merito all'applicazione alla SEPA di una sanzione amministrativa per aver richiesto a torto una restituzione all'esportazione.

Contesto normativo

3 Il regolamento n. 3665/87 è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 800/1999 della Commissione, del 15 aprile 1999, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 102, pag. 11, e rettifica GU 1999, L 180, pag. 53), il quale è stato successivamente abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n. 612/2009 della Commissione, del 7 luglio 2009, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 186, pag. 1). La controversia principale rimane tuttavia disciplinata dal regolamento n. 3665/87, quale modificato.

4 L'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87, quale modificato dal regolamento n. 2945/94, disponeva quanto segue:

«Qualora si constati che, per ottenere una restituzione all'esportazione, un esportatore ha chiesto una restituzione superiore a quella spettante, la restituzione dovuta è quella relativa all'effettiva esportazione ridotta di un importo pari:

a) a metà della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione relativa all'effettiva esportazione;

b) al doppio della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione dovuta, qualora l'esportazione abbia fornito deliberatamente false informazioni».

5 Il secondo comma di tale articolo 11, paragrafo 1, precisava che «[s]i considera restituzione richiesta l'importo calcolato in funzione delle informazioni fornite [dal richiedente] (...)».

6 Il terzo comma del suddetto articolo 11, paragrafo 1, così prevedeva:

«La sanzione di cui alla lettera a) non si applica:

[a)] in caso di forza maggiore;

[b)] in casi eccezionali in cui, dopo l'accettazione da parte delle competenti autorità della dichiarazione di esportazione o della dichiarazione di pagamento, si verifichino eventi non imputabili all'esportatore, a condizione che egli notifichi tali eventi alle competenti autorità immediatamente dopo averli constatati (...) salvo nei casi in cui dette autorità abbiano già accertato che la restituzione richiesta era inesatta;

[c)] in caso di errori manifesti circa la restituzione richiesta, accertati dalla competente autorità;

(…)».

7 Il quarto comma del medesimo articolo 11, paragrafo 1, recitava:

«Qualora la riduzione di cui alla lettera a) o alla lettera b) dia luogo ad un importo negativo, esso deve essere pagato dall'esportatore».

8 Il regolamento n. 495/97, entrato in vigore il 26 marzo 1997, ha modificato l'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, lettera b), del regolamento n. 3665/87 come segue:

«(...)

b) nei casi eccezionali in cui l'esportatore, dopo aver constatato di aver chiesto una restituzione eccessiva, ne informi immediatamente e per iscritto, di propria iniziativa, le competenti autorità, salvo che queste ultime gli abbiano comunicato l'intenzione di esaminare la sua domanda o che egli sia venuto a conoscenza di tale intenzione in altro modo o che dette autorità abbiano già accertato l'inesattezza della restituzione richiesta».

9 L'articolo 13 del regolamento n. 3665/87 era del seguente tenore:

«Non è concessa alcuna restituzione quando i prodotti non siano di qualità sana, leale e mercantile e, se tali prodotti sono destinati all'alimentazione umana, quando la loro utilizzazione a tal fine sia esclusa o considerevolmente ridotta a causa delle loro caratteristiche o del loro stato».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10 Dal febbraio 1997 al gennaio 1998, la SEPA ha presentato presso lo Zollamt Hallbergmoos (ufficio doganale di Hallbergmoos), dichiarazioni di esportazione riguardanti lotti di carne bovina. La SEPA aveva allegato a tali dichiarazioni di esportazione certificati sanitari emessi dai servizi veterinari, contenenti l'informazione secondo cui tale carne proveniva da mattatoi tedeschi «isolati», vale a dire da mattatoi in cui vengono abbattuti gli animali malati e quelli che devono esserlo urgentemente per motivi particolari.

11 L'ufficio principale delle dogane competente per lo sdoganamento delle suddette merci, ossia lo Hauptzollamt Landshut, ha trasmesso le dichiarazioni di esportazione di cui trattasi allo Hauptzollamt Hamburg-Jonas, che era l'ente competente per concedere e versare, conformemente alla politica agricola comune dell'Unione europea, restituzioni all'esportazione. Tuttavia, non in tutti i casi lo Hauptzollamt Landshut ha trasmesso allo Hauptzollamt Hamburg-Jonas i certificati sanitari che la SEPA aveva allegato alle sue dichiarazioni di esportazione.

12 Dopo avere inizialmente concesso e versato alla SEPA restituzioni di un importo totale di DEM 1 633 436, con decisioni del 15 e 22 novembre 1999, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas ha richiesto il recupero di tali restituzioni con la motivazione che la condizione relativa alla qualità sana, leale e mercantile, di cui all'articolo 13 del regolamento n. 3665/87, non era soddisfatta.

13 Infatti, in seguito ad istruzioni del 16 settembre 1997 impartite dalle pubbliche autorità, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas aveva considerato che la carne proveniente da mattatoi isolati non era di qualità sana, leale e mercantile.

14 Il recupero di tali restituzioni è stato contestato in giudizio dalla SEPA. Poiché i mattatoi isolati disponevano di attestati veterinari, secondo i quali la carne di cui trattasi era idonea al consumo umano, nonché dei certificati sanitari che erano stati inoltre emessi ai fini delle formalità doganali, la SEPA ha fatto valere che la qualità sana, leale e mercantile dei lotti di carne esportati non poteva essere rimessa in discussione.

15 Su rinvio pregiudiziale del Bundesfinanzhof, la Corte ha constatato che il carattere commercializzabile del prodotto «in condizioni normali» è un elemento inerente alla nozione di «qualità sana, leale e mercantile» e che carni, come quelle di cui al procedimento principale, la produzione, il trattamento e la distribuzione delle quali sono considerevolmente ristretti, quand'anche rispondessero ai requisiti di igiene e costituissero oggetto di una transazione commerciale, non possono essere considerate aventi carattere commercializzabile «in condizioni normali» (sentenza del 26 maggio 2005, SEPA, C-409/03, Racc. pag. I-4321, punti 26 e 30). In seguito a tale sentenza in particolare, è stato respinto il ricorso della SEPA ed è divenuto definitivo il recupero delle suddette restituzioni.

16 In seguito a sue decisioni di recupero datate 15 e 22 novembre 1999, con decisione del 23 novembre 1999, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas aveva inflitto alla SEPA anche la sanzione prevista dall'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87, quale modificato. Tale sanzione ammontava a DEM 816 718.

17 La SEPA ha proposto un reclamo contro tale decisione sanzionatoria e lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas ha accolto quest'ultimo nella parte in cui detta decisione riguardava lotti di carne per i quali lo Hauptzollamt Landshut aveva allegato il certificato sanitario alla dichiarazione di esportazione quale trasmessa. A tale proposito, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas ha considerato che, nei casi in cui aveva potuto dedurre dai documenti ad esso trasmessi che la carne proveniva da mattatoi isolati, le condizioni richieste per l'applicazione del suddetto articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), non erano soddisfatte.

18 Dopo avere, di conseguenza, ridotto di EUR 62 723 l'importo della sanzione inizialmente inflitta, mediante decisioni modificative del 3 maggio 2002 e dell'8 aprile 2004, con una decisione del 31 gennaio 2006, lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas ha respinto il reclamo della SEPA per quanto concerne il resto.

19 La SEPA ha proposto un ricorso avverso tale decisione dinanzi al Finanzgericht Hamburg, il quale lo ha respinto con una sentenza dell'8 settembre 2008. Un ricorso per cassazione («Revision») diretto contro tale sentenza è attualmente pendente dinanzi al Bundesfinanzhof.

20 Ritenendo che per la soluzione della controversia principale si rendesse necessaria l'interpretazione dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87, quale modificato, il Bundesfinanzhof ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se debba essere applicata una sanzione ad un esportatore il quale, illustrando correttamente i fatti rilevanti ai fini della concessione di una restituzione all'esportazione, presenti una domanda di restituzione nonostante non sia sorto alcun diritto alla restituzione relativamente all'esportazione di cui trattasi».

Sulla questione pregiudiziale

21 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87, quale modificato, debba essere interpretato nel senso che occorre applicare la riduzione di cui al primo comma, lettera a), di tale paragrafo 1 qualora un esportatore, in buona fede e

mediante una descrizione esatta della natura e della provenienza della merce di cui trattasi, abbia presentato una domanda di restituzione per un'esportazione che non fa sorgere alcun diritto a restituzione.

22 Ad avviso della SEPA, si deve rispondere in senso negativo a tale questione. Essa sottolinea che le sue dichiarazioni di esportazione identificavano i lotti di carne bovina di cui trattasi come provenienti da mattatoi isolati ed erano state accompagnate da certificati sanitari. Soltanto successivamente, quando è venuta a conoscenza delle istruzioni impartite dalle autorità tedesche competenti, secondo cui la carne proveniente da mattatoi isolati non soddisfaceva la condizione relativa alla qualità sana, leale e mercantile di cui all'articolo 13 del regolamento n. 3665/87, nonché quando siffatta valutazione è stata confermata nella citata sentenza SEPA, la SEPA avrebbe potuto sapere che le esportazioni di cui trattasi non davano diritto a restituzione. Atteso quanto precede, non sarebbe giustificato infliggerle la sanzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento in parola.

23 Il governo austriaco condivide tale posizione. La Commissione europea ritiene invece che occorra rispondere in senso affermativo alla questione posta.

24 A tal riguardo, va ricordato, anzitutto, che la riduzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87, quale modificato, deve essere applicata non soltanto qualora una restituzione sia dovuta pur essendo inferiore a quella richiesta dall'esportatore, bensì anche qualora risulti che non è dovuta alcuna restituzione, ossia che l'importo della restituzione è pari a zero (v., in merito all'articolo 51, paragrafo 1, del regolamento n. 800/1999, il cui tenore letterale corrispondeva a quello dell'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87, sentenze del 27 aprile 2006, Elfering Export, C-27/05, Racc. pag. I-3681, punto 27, e del 24 aprile 2008, AOB Reuter, C-143/07, Racc. pag. I-3171, punto 22). La suddetta riduzione, in questi casi, dà luogo ad un importo negativo che, in forza dell'articolo 11, paragrafo 1, quarto comma, del regolamento n. 3665/87, deve essere pagato dall'esportatore.

25 Va poi ricordato che siffatto meccanismo di riduzione consiste nell'infliggere il pagamento di una penalità il cui importo viene determinato in proporzione all'importo che sarebbe stato indebitamente percepito dall'esportatore qualora fosse stata concessa la restituzione richiesta. Si tratta di una sanzione che è parte integrante del regime delle restituzioni all'esportazione e che non ha carattere penale (v., in tal senso, sentenze dell'11 luglio 2002, Käserei Champignon Hofmeister, C-210/00, Racc. pag. I-6453, punto 43; AOB Reuter, cit., punto 18, e sentenza del 5 giugno 2012, Bonda, C-489/10, punto 30).

26 La responsabilità su cui si basa tale sanzione ha carattere essenzialmente oggettivo. Ne consegue che la riduzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87 dev'essere applicata anche quando l'esportatore non ha commesso illeciti (sentenze AOB Reuter, cit., punti 17 e 19, nonché del 28 ottobre 2010, SGS Belgium e a., C-367/09, Racc. pag. I-10761, punto 58).

27 Va rammentato, infine, che nell'ipotesi in cui le dichiarazioni di esportazione siano state inizialmente accettate dalle autorità competenti e in cui da accertamenti successivi a tale accettazione risulti che l'esportazione di cui trattasi non dà diritto a restituzione, in linea di principio, deve essere inflitta la sanzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87 (sentenza AOB Reuter, cit., punti 27 e 30).

28 Dalla summenzionata giurisprudenza costante della Corte emerge che non può essere accolta l'argomentazione della SEPA, condivisa dal governo austriaco, secondo cui la sanzione prevista dall'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87 diviene inapplicabile per il semplice fatto che l'esportatore fosse in buona fede e avesse fornito una descrizione esatta della natura e della provenienza delle merci in questione nelle sue dichiarazioni di esportazione. Infatti, a differenza dell'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera b), del regolamento n. 3665/87, il primo comma, lettera a), di tale paragrafo 1 si applica, inter alia, nei casi in cui l'esportatore, a causa della

natura e della provenienza delle merci, abbia ritenuto ed assicurato che queste ultime fossero di qualità sana, leale e mercantile e in cui emerga successivamente che tale informazione era errata (v., per analogia, sentenza SGS Belgium e a., cit., punti 57-59).

29 A tale proposito, la Corte ha già precisato che, anche se l'esportatore non procede ad una dichiarazione esplicita sull'esistenza di una qualità sana, leale e mercantile della merce considerata, con la sua domanda di restituzione resta sempre inteso che egli garantisce implicitamente che tale condizione è soddisfatta (sentenza del 1º dicembre 2005, Fleisch-Winter, C-309/04, Racc. pag. I-10349, punto 32). Ove emerga successivamente che tale dichiarazione implicita contenuta nella domanda di restituzione era erronea, all'esportatore viene inflitta la sanzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87, a meno che non trovi applicazione uno dei casi di esenzione definiti al terzo comma di tale paragrafo 1 (sentenza Elfering Export, cit., punto 30).

30 Dall'insieme degli elementi sopra esposti emerge che in circostanze come quelle ricorrenti nel procedimento principale, in cui, malgrado la buona fede dell'esportatore e la descrizione esatta della natura e della provenienza della merce, l'affermazione attinente alla domanda di restituzione, secondo cui tale merce è di qualità sana, leale e mercantile, risulti erronea, deve essere applicata la riduzione di cui all'articolo 11, paragrafo 1, primo comma, lettera a), a meno che non trovi applicazione una delle esenzioni elencate al terzo comma di tale paragrafo 1.

31 Per quanto riguarda le suddette esenzioni, la SEPA ha invocato la sussistenza di un caso di forza maggiore a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, lettera a), del regolamento n. 3665/87, e di un caso eccezionale ai sensi del paragrafo 1, terzo comma, lettera b), del medesimo articolo 11.

32 Nel settore dei regolamenti agricoli la nozione di «forza maggiore» dev'essere intesa nel senso di circostanze estranee all'operatore interessato, anomale ed imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate nonostante l'uso della massima diligenza (sentenza Käserei Champignon Hofmeister, cit., punto 79 e giurisprudenza ivi citata).

33 Orbene, contrariamente a quanto sostenuto dalla SEPA, né le istruzioni impartite dalle autorità tedesche competenti, secondo cui la carne proveniente da mattatoi isolati non soddisfaceva la condizione relativa alla qualità sana, leale e mercantile, né il contenuto, che andava nello stesso senso, della citata sentenza SEPA, possono essere qualificati come anomali ed imprevedibili. Come constatato dalla Corte ai punti 29 e 30 della suddetta sentenza, già da una legislazione comunitaria entrata in vigore anteriormente alle esportazioni effettuate dalla SEPA risultava che la carne proveniente da mattatoi isolati, pur soddisfacendo i criteri di igiene, poteva essere ammessa al consumo umano soltanto sul mercato locale e unicamente qualora fossero state rispettate varie condizioni aggiuntive.

34 Per quanto riguarda l'esenzione prevista per «casi eccezionali», tanto dal tenore letterale dell'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, lettera b), del regolamento n. 3665/87, nella sua redazione derivante dal regolamento n. 2945/94, quanto dal tenore letterale di tale disposizione risultante dal regolamento n. 495/97, si evince che il legislatore dell'Unione ha voluto consentire agli esportatori che abbiano presentato a torto una domanda di restituzione, di sottrarsi alla sanzione di cui al primo comma, lettera a), di tale paragrafo 1 qualora scoprano, dopo la presentazione della loro domanda, ovvero dopo l'accettazione della medesima, che essa non è fondata e ne informino immediatamente le autorità competenti.

35 Nel caso di specie, la SEPA ha sostenuto dinanzi alla Corte che, prima dell'adozione da parte delle autorità tedesche competenti delle istruzioni secondo cui la carne proveniente da mattatoi isolati non soddisfaceva la condizione relativa alla qualità sana, leale e mercantile, tali autorità si erano basate sulla premessa opposta secondo cui la carne proveniente da mattatoi isolati soddisfaceva tutti i requisiti per essere esportata con il beneficio di restituzioni all'esportazione. Essa ha anche fatto valere che siffatte istruzioni non erano state pubblicate e che, non appena ne era venuta a conoscenza, essa aveva cessato di presentare domande di restituzioni all'esportazione per tali prodotti.

36 Spetta al giudice nazionale verificare se tali affermazioni siano esatte e se la loro rilevanza non sia contraddetta da altri elementi. Con riserva di tale verifica, è consentito equiparare un complesso di circostanze particolari, come quelle menzionate al punto precedente della presente sentenza, alla sussistenza di un caso eccezionale a norma dell'articolo 11, paragrafo 1, terzo comma, lettera b), del regolamento n. 3665/87.

37 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione posta dichiarando che l'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento n. 3665/87, quale modificato, dev'essere interpretato nel senso che, fatte salve le esenzioni previste al terzo comma di tale paragrafo 1, occorre applicare la riduzione di cui al primo comma, lettera a), del summenzionato paragrafo 1, segnatamente qualora risulti che la merce per la cui esportazione è stata richiesta una restituzione non era di qualità sana, leale e mercantile, e ciò nonostante il fatto che l'esportatore fosse in buona fede ed avesse correttamente descritto la natura e la provenienza della merce di cui trattasi.

Sulle spese

38 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, del 27 novembre 1987, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, come modificato dal regolamento (CE) n. 2945/94 della Commissione, del 2 dicembre 1994, e dal regolamento (CE) n. 495/97 della Commissione, del 18 marzo 1997, dev'essere interpretato nel senso che, fatte salve le esenzioni previste al terzo comma di tale paragrafo 1, occorre applicare la riduzione di cui al primo comma, lettera a), del summenzionato paragrafo 1, segnatamente qualora risulti che la merce per la cui esportazione è stata richiesta una restituzione non era di qualità sana, leale e mercantile, e ciò nonostante il fatto che l'esportatore fosse in buona fede ed avesse correttamente descritto la natura e la provenienza della merce di cui trattasi.

Firme