SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
14 settembre 1995 *

Nella causa C-49/94,

Irlanda, rappresentata dal signor Michael A. Buckley, Chief State Solicitor, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Irlanda, 28, route d'Arlon,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal signor Xavier Lewis, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal signor John Handoll, Solicitor, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il signor Carlos Gómez de la Cruz, membro del servizio giuridico, Centre Wagner, Kirchberg,

convenuta,

avente ad oggetto il ricorso diretto all'annullamento parziale della decisione della Commissione 25 novembre 1993, 93/659/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 301, pag. 13),

* Lingua processuale: l'inglese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward e L. Sevón (relatore), giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 1° giugno 1995, nel corso della quale l'Irlanda è stata rappresentata dal signor Richard Law Nesbitt, Senior Counsel, e la Commissione dai signori James Macdonald Flett e Klaus-Dieter Borchardt, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, assistiti dal signor John Handoll, Solicitor,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 giugno 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 7 febbraio 1994 l'Irlanda ha chiesto, ai sensi dell'art. 173 del Trattato CE, l'annullamento parziale della decisione della Commissione 25 novembre 1993, 93/659/CE, relativa alla liquidazione dei conti presentati dagli Stati membri per le spese dell'esercizio finanziario 1990 finanziate dal Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (FEAOG), sezione «garanzia» (GU L 301, pag. 13), nella parte in cui esclude dal finanziamento comunitario la somma di 6 343 429 IRL.

2 La motivazione dell'esclusione di tale importo figura nei rapporti di sintesi relativi ai risultati dei controlli per la liquidazione dei conti del FEAOG, sezione «garanzia», per l'esercizio 1989 (documento della Commissione VI/303/91 del 27 luglio 1992) e per l'esercizio 1990 (documento della Commissione VI/119/93 del 1° ottobre 1993). La Commissione fa ivi menzione di controlli dai quali è emerso che, per quanto riguarda talune carni bovine che erano state immagazzinate prima dell'esportazione e per le quali erano state chieste e corrisposte in anticipo restituzioni all'esportazione, la durata massima di immagazzinamento stabilita dalla normativa comunitaria era stata oltrepassata. I documenti richiesti dalle autorità irlandesi non hanno permesso loro di controllare il rispetto, da parte dell'esportatore, delle condizioni di prefinanziamento; in particolare, nessuna dichiarazione di esportazione in debita forma era stata presentata nei termini, ai sensi dell'art. 30 del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1). Il formulario utilizzato avrebbe dovuto essere il documento amministrativo unico (DAU) menzionato nel regolamento (CEE) del Consiglio 8 luglio 1985, n. 1900, che istituisce modelli comunitari di dichiarazione d'esportazione e d'importazione (GU L 179, pag. 4). Infine, i controlli fisici sono stati insufficienti.

3 Nell'ambito della presente controversia, la Commissione rimprovera all'Irlanda di non aver rispettato la normativa comunitaria in materia di restituzioni all'esportazione di carni bovine e, in particolare, le disposizioni relative ai documenti che gli esportatori devono produrre per poter fruire del pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione.

4 Dall'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565, relativo al pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 62, pag. 5), risulta che una restituzione può essere pagata anticipatamente per i prodotti o le merci sottoposti al regime di deposito doganale o di zona franca in vista della loro esportazione entro una scadenza determinata.

5 Nel capitolo 3 del titolo 2 del regolamento n. 3665/87 sono descritte le modalità di applicazione del regolamento n. 565/80 e in particolare le formalità necessarie allorché un esportatore aspiri a ottenere il pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione.

6 L'art. 25 di tale regolamento prescrive infatti che, mediante una dichiarazione di pagamento, l'esportatore debba manifestare la sua volontà di esportare i prodotti dopo l'immagazzinamento e di fruire di una restituzione. Alla data di accettazione della dichiarazione di pagamento, i prodotti sono sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità (art. 26). Il periodo durante il quale i prodotti possono rimanere sottoposti a un regime di deposito doganale è di sei mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di pagamento (art. 28, n. 5). Tuttavia, tale periodo è stato portato a nove mesi per la campagna 1989, dal regolamento (CEE) della Commissione 29 agosto 1988, n. 2675 (GU L 239, pag. 20), e a sette mesi per la campagna 1990, dal regolamento (CEE) della Commissione 29 settembre 1989, n. 2965 (GU L 281, pag. 103). Entro l'ultimo giorno di tale periodo l'esportatore deve presentare una dichiarazione di esportazione (art. 30). Entro sessanta giorni dalla data in cui hanno cessato di essere sottoposti al regime di deposito, i prodotti devono lasciare il territorio doganale della Comunità (art. 32).

7 Il regolamento n. 3665/87 non descrive la «dichiarazione di esportazione» menzionata nell'art. 30. Tuttavia è opportuno tener conto del testo dell'art. 3 del medesimo regolamento, secondo il quale:

«1. Per giorno dell'esportazione si intende il giorno in cui il servizio doganale accetta la dichiarazione di esportazione nella quale è indicato che verrà richiesta una restituzione.

2. La data di accettazione della dichiarazione di esportazione determina:

a) il tasso della restituzione applicabile se la restituzione non è stata fissata in anticipo;

b) gli adeguamenti del tasso della restituzione eventualmente necessari se la restituzione è stata fissata in anticipo.

3. È assimilato all'accettazione della dichiarazione di esportazione qualsiasi altro atto avente effetti giuridici equivalenti a tale accettazione.

4. Il giorno di esportazione è determinante per stabilire la quantità, la natura e le caratteristiche del prodotto esportato.

5. Il documento utilizzato all'atto dell'esportazione per beneficiare di una restituzione deve recare tutti i dati necessari per il calcolo dell'importo della restituzione, in particolare:

a) la designazione dei prodotti secondo la nomenclatura utilizzata per le restituzioni;

b) la massa netta dei prodotti o eventualmente la quantità espressa nell'unità di misura da prendere in considerazione per calcolare la restituzione;

c) qualora risulti necessario per il calcolo della restituzione, la composizione dei prodotti in causa o un riferimento a tale composizione.

Qualora il documento contemplato nel presente paragrafo sia la dichiarazione di esportazione, quest'ultima deve recare anche le indicazioni suddette nonché la dicitura "Codice restituzione".

6. Al momento dell'accettazione o dell'intervento dell'atto i prodotti sono sottoposti a controllo doganale fino a quando lasciano il territorio doganale della Comunità».

8 Nel caso di specie, i documenti richiesti dalle autorità irlandesi erano i seguenti:

1) allorché la carne bovina era immagazzinata ed erano richieste restituzioni all'esportazione, venivano compilati due formulari:

   — un formulario «C & E 977», col quale la carne veniva sottoposta a regime di deposito doganale;

   — un formulario «AP», che costituiva una domanda di pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione;

2) allorché il proprietario della carne bovina decideva di esportarla, compilava un formulario «C & E 978», in modo che la carne passasse dal regime di deposito doganale al regime di esportazione;

3) un ultimo formulario «D & C» era compilato al momento della materiale esportazione della carne.

9 La ricorrente fa valere un primo motivo, secondo il quale le prescrizioni dell'art. 30 del regolamento n. 3665/87 sono state rispettate. Esigendo, ai fini della dichiarazione di esportazione, l'uso del documento amministrativo unico (DAU), menzionato nel regolamento n. 1900/85, la Commissione tenterebbe d'imporre un'interpretazione illogica del regolamento n. 3665/87, che non è affatto corroborata dalla lettera di questo. Infatti, l'art. 30 di tale regolamento non definisce la nozione di dichiarazione di esportazione, e il suo art. 3, nei nn. 3 e 5, lascia intendere che essa può essere sostituita da una serie di atti. Infine, ai sensi dell'art. 6, n. 1, lett. e), del regolamento n. 1900/85, tale regolamento non osta all'impiego di formulari speciali che facilitino la dichiarazione in casi particolari.

10 Secondo l'Irlanda, quando ricevevano il formulario C & E 978, le autorità doganali disponevano di tutti i dati necessari per poter controllare il rispetto delle condizioni di applicazione della normativa comunitaria in quanto potevano riferirsi al precedente documento C & E 977. La combinazione di tali atti costituiva quindi la dichiarazione di esportazione.

11 La Commissione sostiene invece che non sono state rispettate le condizioni di cui all'art. 30 del regolamento n. 3665/87, poiché si sarebbe dovuto utilizzare il documento di esportazione modello o un documento con la stessa funzione e lo stesso effetto. Il formulario comunitario modello è il documento amministrativo unico (DAU) stabilito dal regolamento n. 1900/85, utilizzato dalla grande maggioranza degli altri Stati membri.

12 Peraltro, nella loro forma o nel loro effetto, i documenti che costituiscono, secondo la ricorrente, la dichiarazione di esportazione, non avevano tale funzione. Il formulario C & E 977 era descritto come un «registro delle merci PAC poste sotto controllo prima della data di esportazione» e il formulario C & E 978 come un «annuncio di carico di prodotti PAC in vista dell'esportazione». Quest'ultimo formulario, d'altronde, non prevedeva la menzione di una data di accettazione. Dal canto suo, il «formulario di dichiarazione di esportazione e di controllo per le

merci poste sotto controllo doganale previamente all'esportazione» (formulario D & C) avrebbe potuto servire validamente come dichiarazione di esportazione, ma veniva depositato al momento dell'uscita delle merci dal territorio doganale o poco dopo, cioè parecchio tempo dopo la scadenza del termine previsto dal regolamento n. 3665/87 per la presentazione di una dichiarazione di esportazione.

13 Infine la Commissione sostiene che, di fatto, l'asserita dichiarazione di esportazione non assolveva la funzione essenziale di una dichiarazione di esportazione, la quale deve permettere di verificare il rispetto delle condizioni del prefinanziamento e, in particolare, se l'esportazione sia stata effettuata nel termine di 60 giorni stabilito dall'art. 4, n. 1, del regolamento n. 3665/87. Orbene, in particolare, il formulario C & E 978 non conteneva alcuna indicazione sulla destinazione della merce e non recava né la data né il timbro della dogana.

14 Come risulta dall'art. 2 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune (GU L 94, pag. 13), solo le restituzioni all'esportazione nei paesi terzi concesse secondo le norme comunitarie nel quadro dell'organizzazione comune dei mercati agricoli sono finanziate dalla sezione «garanzia» del FEAOG.

15 Secondo le disposizioni del regolamento n. 3665/87, l'esportatore che intenda fruire delle restituzioni all'esportazione deve depositare una dichiarazione di esportazione e curare che i prodotti lascino il territorio doganale entro un certo termine.

16 Col regolamento n. 1900/85 il Consiglio ha istituito un formulario comunitario di dichiarazione di esportazione valido per le esportazioni di merci fuori del territorio doganale della Comunità. Poiché questo regolamento consente, in certi casi, l'utilizzazione di formulari speciali e poiché il regolamento n. 3665/87 non contiene alcun riferimento a tale regolamento anteriore, ma unicamente una descrizione delle menzioni che deve contenere la dichiarazione di esportazione, occorre valutare se i documenti richiesti dalle autorità irlandesi potessero costituire una dichia-

razione di esportazione in debita forma, ai sensi dell'art. 30 del regolamento n. 3665/87.

17 Contrariamente alle affermazioni della ricorrente, i documenti utilizzati durante il periodo controverso non potevano costituire una siffatta dichiarazione di esportazione. Infatti, nessuno di essi reca la data di accettazione, cioè la data in cui l'ufficio doganale accetta la dichiarazione di esportazione nella quale si fa presente che verrà richiesta una restituzione. Anche se taluni formulari sottoposti all'esame della Corte menzionavano effettivamente una data di uscita dal deposito («date ex warehouse»), niente indica che tale data sia stata apposta o almeno vistata dall'ufficio doganale al momento del deposito della dichiarazione di esportazione. Il primo motivo dedotto dall'Irlanda va dunque respinto.

18 L'Irlanda fa valere un secondo motivo secondo il quale le censure della Commissione riguardano formalità amministrative accessorie, cosicché essa non ha trasgredito la normativa comunitaria.

19 Si deve rilevare al riguardo che il regolamento n. 729/70, già citato, impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie non solo per accertarsi che le operazioni finanziate dal FEAOG siano reali e regolari (art. 8), ma anche per facilitare i controlli che la Commissione ritenga utile intraprendere (art. 9).

20 Documenti che non contengano la data di accettazione apposta dall'autorità doganale non permettono di conoscere con certezza tale da escludere qualsiasi rischio di errore o di frode la data in cui l'esportatore ha presentato una dichiarazione di esportazione. La data dell'accettazione della dichiarazione è inoltre indispensabile poiché è presa come riferimento per determinare il tasso della restituzione da applicare e per controllare se i prodotti sono esportati nel termine fissato dal regolamento. Si tratta dunque di una formalità essenziale e non accessoria, contrariamente a quanto asserisce l'Irlanda. Pertanto, tale motivo deve essere respinto.

21 Nel terzo motivo l'Irlanda sottolinea poi che, anche ammettendo che essa sia venuta meno all'obbligo di compiere formalità essenziali per quanto riguarda l'applicazione del regolamento n. 3665/87, il rifiuto della Commissione di ammettere le spese controverse dovrebbe essere considerato eccessivo e sproporzionato.

22 È sufficiente constatare che, tenuto conto del carattere essenziale delle formalità che non sono state rispettate, dell'impossibilità di controllare il rispetto del termine entro il quale i prodotti dovevano essere esportati e, perciò, della probabilità di perdite o addirittura frodi ai danni del bilancio comunitario, l'importo non ammesso dalla Commissione, limitato al 2% delle spese in questione, non può essere considerato eccessivo e sproporzionato. Anche questo motivo deve quindi essere respinto.

23 Nell'ultimo motivo, l'Irlanda afferma che l'interpretazione del regolamento da parte della Commissione costituisce una violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto.

24 Orbene, né dalla lettura dei vari regolamenti comunitari né dall'interpretazione loro data dalla Commissione risulta che tali principi siano stati violati. Di conseguenza, l'ultimo motivo dev'essere respinto.

Sulle spese

25 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è fatta domanda. La Commissione ha chiesto la condanna dell'Irlanda alle spese. Essendo rimasta soccombente, quest'ultima dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) Il ricorso è respinto.

2) L'Irlanda è condannata alle spese.

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 14 settembre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

C. Gulmann