SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)
16 dicembre 1997 *

Nel procedimento C-325/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Supremo Tribunal Administrativo nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L.da

e

Subdirector-Geral das Alfândegas,

con l'intervento di

Ministério Público,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 14, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1), e degli artt. 27 e 28 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 351, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1988, n. 2281 (GU L 200, pag. 20),

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dai signori: H. Ragnemalm (relatore), presidente di sezione, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L.^{da}, dall'avv. Álvaro Caneira, del foro di Lisbona;

— per il governo portoghese, dai signori Luís Fernandes, direttore del servizio giuridico della direzione generale delle Comunità europee del ministero degli Affari esteri, e Luís Augusto Máximo dos Santos, assistente presso la facoltà di giurisprudenza di Lisbona, in qualità di agenti;

— per il governo francese, dalla signora Catherine de Salins, vicedirettore presso la direzione «Affari giuridici» del ministero degli Affari esteri, e dal signor Frédéric Pascal, addetto di amministrazione centrale presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Francisco de Sousa Fialho, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo portoghese e della Commissione all'udienza del 17 luglio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 settembre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 10 luglio 1996, pervenuta nella cancelleria il 4 ottobre seguente, il Supremo Tribunal Administrativo ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 14, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento base»), e degli artt. 27 e 28 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 351, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1988, n. 2281 (GU L 200, pag. 20).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra la Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L.da (in prosieguo: la «Eru Portuguesa») e l'Alfândega de Lisboa (in prosieguo: l'«amministrazione doganale») in ordine ad una domanda di proroga del termine di riesportazione di merci poste in regime di perfezionamento attivo.

3 Emerge dai primi tre 'considerando' del regolamento base che tale regime mira, nel quadro della divisione internazionale del lavoro, a incrementare le esportazioni delle imprese comunitarie permettendo loro di importare merci da paesi terzi senza pagare dazi d'importazione qualora esse, dopo la trasformazione, siano riesportate fuori della Comunità, senza tuttavia ledere gli interessi fondamentali dei produttori comunitari.

4 L'art. 14 del regolamento base recita:

«1. L'autorità doganale stabilisce il termine entro cui i prodotti compensatori devono avere ricevuto una delle destinazioni di cui all'articolo 18. Tale termine viene determinato tenendo conto della durata necessaria per la realizzazione delle operazioni di perfezionamento e per lo smercio dei prodotti compensatori.

2. I termini decorrono dalla data in cui le merci non comunitarie sono poste sotto il regime di perfezionamento attivo. L'autorità doganale può prorogare tali termini a richiesta debitamente giustificata del titolare dell'autorizzazione.

(...)

3. (...)

4. Si possono stabilire termini specifici, conformemente alla procedura di cui all'articolo 31, paragrafi 2 e 3, per talune operazioni di perfezionamento o per talune merci d'importazione».

5 L'art. 27 del regolamento n. 3677/86 così dispone:

«Quando le circostanze lo giustifichino, la proroga del termine fissato per ricevere una delle destinazioni di cui all'articolo 18 o 27 del regolamento di base può essere concessa anche dopo la scadenza del termine inizialmente concesso».

6 L'art. 28 del regolamento n. 3677/86 recita:

«Per i prodotti agricoli della stessa specie di quelli di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 565/80, qualora detti prodotti siano destinati ad essere esportati sotto forma di prodotti trasformati o di merci di cui all'articolo 2, lettere b) o c), di detto regolamento, il termine entro il quale le merci d'importazione devono aver ricevuto una delle destinazioni di cui all'art. 18 del regolamento base non può eccedere sei mesi».

7 Nel terzo 'considerando' del regolamento n. 2281/88 viene espressamente precisato «che data la situazione del mercato dei prodotti lattiero-caseari, è necessario limitare la durata di validità dell'autorizzazione di perfezionamento attivo; che è opportuno fissare il termine massimo, non prorogabile, entro il quale i prodotti compensatori devono avere ricevuto una delle destinazioni autorizzate».

8 Ciò premesso, il regolamento n. 2281/88 ha aggiunto all'art. 28 del regolamento n. 3677/86 il comma seguente:

«Tuttavia per i prodotti di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 804/68 destinati alla fabbricazione di altri prodotti menzionati nello stesso articolo o di merci elencate nell'allegato di detto regolamento, il termine di riesportazione non può eccedere quattro mesi».

9 Conformemente all'art. 1 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), quest'ultimo si applica ai prodotti disciplinati dal regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari

(GU L 148, pag. 13). Tra tali prodotti sono menzionati, all'art. 1, lett. c) e d), del regolamento n. 804/68, il «burro» e i «formaggi e latticini».

10 Emerge dall'ordinanza di rinvio che, nel corso del mese di marzo del 1988, la Eru Portuguesa importava dalla Nuova Zelanda 108 tonnellate di burro in regime di perfezionamento attivo, coperte da un'autorizzazione rilasciata l'11 marzo 1988 dall'amministrazione doganale. In conformità di questa autorizzazione, il prodotto compensatore da esportare era formaggio fuso, nella cui fabbricazione veniva impiegato come materia prima, in particolare, il burro importato.

11 Il termine di riesportazione, fissato nell'autorizzazione a sei mesi, veniva prorogato in due occasioni dall'amministrazione doganale su domanda della Eru Portuguesa, la quale adduceva motivi di forza maggiore. Una prima proroga del termine veniva concessa fino al marzo 1989, quindi una seconda fino al 23 maggio 1989.

12 Il 21 giugno 1989 la Eru Portuguesa richiedeva al direttore generale delle dogane la concessione, ai sensi dell'art. 27 del regolamento n. 3677/86, di una nuova proroga del termine affinché il resto della merce, da essa stimato a circa 30 tonnellate, fosse integrato nel prodotto finale ai fini dell'esportazione, o almeno affinché l'interessata fosse autorizzata, ai sensi dell'art. 18, n. 4, del regolamento base, a riesportare la merce allo stato in cui si trovava.

13 Il vicedirettore delle dogane rigettava tale domanda con decisione 12 luglio 1989, segnatamente per il motivo che l'art. 28 del regolamento n. 3677/86, come modificato dal regolamento n. 2281/88, prevede per i prodotti menzionati all'art. 1 del regolamento n. 804/68 un termine massimo di riesportazione di quattro mesi. Avendo accertato che questa disposizione era applicabile a far data dal 26 luglio 1988, il vicedirettore delle dogane perveniva alla conclusione che le due proroghe del termine precedentemente concesse alla Eru Portuguesa erano già state accordate contravvenendo all'art. 28 del regolamento n. 3677/86.

14 Con decisione 5 febbraio 1991 il Tribunal Tributário de Segunda Instância respingeva il ricorso di annullamento proposto dalla Eru Portuguesa avverso questa decisione. La pronuncia veniva confermata con sentenza 1° luglio 1992 da una sezione del Supremo Tribunal Administrativo. La Eru Portuguesa impugnava quindi questa sentenza dinanzi alla Sezione plenaria del contenzioso fiscale del Supremo Tribunal Administrativo, che decideva di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se dall'interpretazione dell'art. 28 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, risulti che il termine di sei mesi in esso stabilito non possa essere prorogato.

2) Se, al contrario, discenda da tale interpretazione che al termine in parola è applicabile il regime generale di prorogabilità di cui all'art. 27 dello stesso regolamento e all'art. 14, n. 2, secondo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999».

15 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 28 del regolamento n. 3677/86 vada interpretato nel senso che i termini in esso stabiliti non sono prorogabili o, al contrario, possono essere prorogati in conformità dell'art. 27 del medesimo regolamento e dell'art. 14, n. 2, del regolamento base.

16 La Eru Portuguesa sostiene, in primo luogo, che questi termini, siano essi generali o specifici, possono formare oggetto di una proroga qualora ciò sia giustificato alla luce delle particolari circostanze di ciascun caso concreto. In secondo luogo, essa fa valere che, indipendentemente dall'interpretazione data, l'amministrazione doganale non poteva rigettare la sua domanda di proroga alla luce dei principi di legittimo affidamento e di certezza del diritto. In terzo luogo, la Eru Portuguesa assume che l'amministrazione doganale ha commesso uno sviamento di potere. Da ultimo, essa asserisce che la proroga del termine avrebbe dovuto esserle accordata per motivi di forza maggiore, riconducibili all'impossibilità di riesportare i prodotti compensatori o la merce allo stato in cui si trovava.

17 I governi portoghese e francese nonché la Commissione obiettano che l'art. 28 del regolamento n. 3677/86, come rimaneggiato dal regolamento n. 2281/88, prescrive termini specifici per la riesportazione di determinate merci, in conformità dell'art. 14, n. 4, del regolamento base, termini che le autorità doganali nazionali non possono prorogare.

18 Sul punto, si deve prendere atto che la formulazione letterale impiegata nell'art. 28 del regolamento n. 3677/86, come rimaneggiato dal regolamento n. 2281/88 — «il termine (...) non può eccedere sei mesi» e «il termine di riesportazione non può eccedere quattro mesi» —, pone in chiara evidenza che, per i prodotti agricoli, i termini sono specifici e improrogabili. Invero, siffatti termini sono stati stabiliti in conformità dell'art. 14, n. 4, del regolamento base e sono applicabili in via di deroga all'art. 27 del regolamento n. 3677/86.

19 Una simile interpretazione dell'art. 28 del regolamento n. 3677/86 è inoltre conforme all'obiettivo perseguito da tale regolamento e dal regolamento base, consistente nel rendere più difficile l'applicazione del regime di perfezionamento attivo ai prodotti agricoli per via delle particolari difficoltà che pone il funzionamento del mercato comune di questi prodotti. È per questo motivo che si è deciso, nel settore agricolo, di circoscrivere in modo rigoroso a livello comunitario i termini entro i quali il regime di perfezionamento attivo è accertato per le merci d'importazione.

20 Ne consegue che siffatto obiettivo verrebbe rimesso in discussione, ove i termini specifici di cui all'art. 28 del regolamento n. 3677/86 potessero essere prorogati dalle autorità doganali nazionali.

21 Con riguardo ai principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza del diritto, occorre precisare che, fin dal 1° gennaio 1987, data di decorrenza degli effetti del regolamento base e di entrata in vigore del regolamento n. 3677/86, e fin dal 26 luglio 1988, data di entrata in vigore del regolamento n. 2281/88, il termine di sei mesi generalmente applicabile ai prodotti agricoli e, rispettivamente, il termine di quattro mesi applicabile ai latticini non potevano più costituire oggetto di

proroga. Conseguentemente, le due proroghe del termine di riesportazione di cui si era giovata la Eru Portuguesa nel 1988 e nel 1989 erano già state indebitamente accordate.

22 Premesso quanto sopra, è sufficiente constatare che un operatore economico non può legittimamente far affidamento, dopo aver fruito di decisioni di un'autorità nazionale non conformi ad una norma di diritto comunitario chiara e inequivocabile, sul fatto che la stessa autorità adotti un'altra decisione contravvenendo al diritto comunitario.

23 L'argomentazione relativa allo sviamento di potere è parimenti irrilevante in quanto, rifiutandosi di concedere una nuova proroga del termine di riesportazione, l'amministrazione doganale si è limitata ad applicare correttamente l'art. 28 del regolamento n. 3677/86 senza avvalersi di proprie prerogative allo scopo esclusivo o quantomeno preponderante di conseguire finalità diverse da quelle previste dalla norma comunitaria in vigore.

24 Con riguardo, infine, al principio di forza maggiore, richiamato dalla Eru Portuguesa per giustificare l'impossibilità di riesportare il prodotto compensatore o la merce allo stato in cui si trovava, va rilevato come non sia stata fatta menzione alcuna dell'esistenza di circostanze, estranee all'operatore interessato, anomale e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate se non al prezzo di sacrifici eccessivi, malgrado tutta la diligenza di cui si fosse fatto uso.

25 Occorre pertanto risolvere le questioni poste dichiarando che l'art. 28 del regolamento n. 3677/86, come modificato dal regolamento n. 2281/88, dev'essere interpretato nel senso che i termini di riesportazione in esso previsti non possono costituire oggetto di proroga.

Sulle spese

26 Le spese sostenute dai governi portoghese e francese, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quarta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Supremo Tribunal Administrativo con ordinanza 10 luglio 1996, dichiara:

L'art. 28 del regolamento (CEE) 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo, come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1988, n. 2281, dev'essere interpretato nel senso che i termini di riesportazione in esso previsti non possono costituire oggetto di proroga.

Ragnemalm Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 dicembre 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quarta Sezione

H. Ragnemalm