zione, in considerazione dell'impossibilità di fornire la prova ordinaria circa l'origine della merce prevista dal Protocollo, non siano in grado di effettuare regolarmente il detto controllo, lo Stato d'importazione non è definitivamente vincolato, ai fini della ripetizione dei dazi non versati, dall'esito negativo di tale controllo, potendo bensì prendere in considerazione altre prove relative all'origine della merce.

Un importatore può peraltro invocare, a seconda delle circostanze, l'impossibilità per le autorità doganali dello Stato d'esportazione, derivante dalla loro stessa negligenza, di accertare, nell'ambito di un controllo a posteriori, l'esattezza dell'origine della merce. Spetta al giudice nazionale la valutazione del complesso dei fatti dedotti al riguardo.

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-12/92 *

I — Il contesto normativo

1. L'accordo di libero scambio CEE-Austria [accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria, sottoscritto a Bruxelles il 22 luglio 1972, concluso ed approvato, in nome della Comunità, per effetto del regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2836, GU L 300, pag. 1] ha istituito un regime preferenziale applicabile, fra l'altro, alle merci prodotte in Austria ovvero a quelle prodotte in uno Stato membro della CEE e quindi importate in Austria e riesportate verso la CEE senza avere subito modificazioni rilevanti.

Il Protocollo n. 3 dell'accordo, relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» ed ai metodi di cooperazione amministrativa, è stato modificato dall'accordo in forma di scambio di lettere, posto in vigore nella Comunità dal regolamento (CEE) del Consiglio 3 ottobre 1984, n. 3386, relativo alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere che codifica e modifica il testo del Protocollo n. 3 dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria (GU L 323 dell'11 dicembre 1984, pag. 1), che rappresenta la normativa applicabile ratione temporis [1].

L'art. 8, n. 1, lett. a), di tale Protocollo così dispone:

«I prodotti originari ai sensi del presente protocollo sono ammessi, all'importazione

1 — Il detto Protocollo n. 3 è stato successivamente modificato principalmente dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1598 (GU L 149 del 15.6.1988, pag. 1), e dal regolamento (CEE) del Consiglio 21 dicembre 1988, n. 4271 (GU L 381 del 31.12.1988, pag. 1).

* Lingua processuale: l'olandese.

nella Comunità o in Austria al beneficio delle disposizioni dell'accordo, su presentazione di uno dei seguenti documenti:

a) un certificato di circolazione delle merci EUR.1, denominato qui di seguito "certificato EUR.1", il cui modello figura all'allegato V del presente protocollo».

In caso di applicazione dell'articolo 2 e, all'occorrenza, dell'articolo 3 del presente protocollo, i certificati EUR.1 vengono rilasciati dalle autorità doganali di ciascuno dei paesi interessati nei quali le merci abbiano o soggiornato prima della loro riesportazione senza aver subito modificazioni, oppure subito le modificazioni di cui all'articolo 2 del presente protocollo, su presentazione dei certificati EUR.1 rilasciati precedentemente».

L'art. 9, nn. 1, 2 e 3, secondo comma, così recita:

«1. Il certificato EUR.1 viene rilasciato all'atto dell'esportazione delle merci alle quali si riferisce dalle autorità doganali dello Stato d'esportazione. Esso viene tenuto a disposizione dell'esportatore dal momento in cui l'esportazione viene realmente effettuata o assicurata.

2. Il rilascio del certificato EUR.1 è effettuato dalle autorità doganali di uno Stato membro della Comunità economica europea se le merci da esportare possono essere considerate prodotti originari della Comunità ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del presente protocollo. Il rilascio del certificato EUR.1 viene effettuato dalle autorità doganali dell'Austria se le merci da esportare possono essere considerate prodotti originari dell'Austria ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del presente protocollo.

3. (...).

L'art. 10, nn. 1, 2, 3, 4 e 6, così dispone:

«1. Il certificato EUR.1 viene rilasciato solo su richiesta scritta compilata dall'esportatore o, sotto la sua responsabilità, dal suo rappresentante autorizzato, sul modulo il cui modello figura all'allegato V del presente protocollo, e che sia riempito in conformità di questo protocollo.

2. Spetta alle autorità doganali del paese d'esportazione accertare che il modulo di cui al paragrafo 1 sia riempito correttamente. Esse verificano in particolare che la rubrica riservata alla descrizione delle merci sia stata riempita in modo da escludere qualsiasi possibilità di aggiunta fraudolenta. A tale scopo, la descrizione delle merci deve essere effettuata senza spaziatura. Se la rubrica non viene completamente riempita, deve essere tracciata una linea orizzontale sotto l'ultima riga, cancellando a tratti di penna la parte non riempita.

3. Poiché il certificato EUR.1 costituisce il titolo giustificativo per l'applicazione del regime tariffario e di contingentamento

preferenziale previsto dall'accordo, spetta alle autorità doganali del paese d'esportazione adottare le disposizioni necessarie per la verifica dell'origine delle merci e per il controllo degli altri dati del certificato EUR.1.

4. L'esportatore, o il suo rappresentante, presenta insieme alla domanda ogni documentazione giustificativa utile, che possa fornire la prova che le merci da esportare possono consentire il rilascio di un certificato EUR.1.

5. (...).

6. Le richieste di certificati EUR.1 nonché i certificati EUR.1 di cui all'articolo 9, paragrafo 3, secondo comma, del presente protocollo, in sostituzione dei quali vengono rilasciati nuovi certificati EUR.1, devono essere conservati dalle autorità doganali del paese d'esportazione almeno per due anni».

L'art. 12, n. 1, prevede che:

«1. Il certificato EUR.1 deve essere presentato, nel termine di quattro mesi a partire dalla data di rilascio da parte della dogana dello Stato d'esportazione, all'ufficio doganale dello Stato importatore nel quale le merci sono presentate secondo le modalità previste dalla legge di tale Stato. Dette autorità possono esigere la presentazione di una traduzione. Esse possono anche richiedere che la dichiarazione d'importazione sia completata da un attestato dell'importatore certificante che le merci soddisfano alle condizioni richieste per l'applicazione dell'accordo».

L'art. 16, n. 4, primo comma, così dispone:

«4. Si applicano sanzioni nei confronti di chiunque rediga o faccia redigere un documento contenente dati inesatti, allo scopo di fare ammettere una merce ai benefici del regime preferenziale».

L'art. 17, nn. 1 e 3, così recita:

«1. Il controllo a posteriori dei certificati EUR.1 o dei formulari EUR.2 è effettuato per sondaggio (scandaglio) o ogniqualvolta le autorità doganali dello Stato importatore hanno fondati dubbi sull'autenticità del documento o sull'esattezza delle informazioni relative alla reale origine della merce in questione.

2. (...).

3. I risultati del controllo a posteriori sono portati a conoscenza, appena possibile, delle autorità doganali dello Stato importatore. Essi devono permettere di stabilire se il certificato EUR.1 o il formulario EUR.2 contestato è applicabile alle merci realmente esportate e se queste ultime possono dare effettivamente luogo all'applicazione del regime preferenziale.

Quando tali contestazioni non hanno potuto essere risolte tra le autorità doganali dello Stato importatore e quelle dello Stato esportatore, o quando sollevano un problema

d'interpretazione del presente protocollo, vengono sottoposte al comitato doganale.

Ai fini del controllo a posteriori dei certificati EUR.1, i documenti di esportazione o le copie dei certificati EUR.1 sostitutivi devono essere conservati per lo meno per due anni dalle autorità doganali del paese esportatore».

II — Antefatti e procedimento

2. L'impresa tedesca Jagenberg Werke aveva realizzato nel 1970 una macchina che serviva ad incollare i cartoni pieghevoli usati nelle spedizioni. Tale macchina veniva esportata in Austria a seguito dell'acquisto da parte dell'impresa austriaca Ernst Schausberger & Co. GmbH il 25 febbraio 1970. Quest'ultima impresa la vendeva a sua volta nel 1985 alla società belga Grafimat sprl con conseguente riesportazione della macchina dall'Austria verso il Belgio. Le formalità d'importazione venivano espletate dalla società per azioni belga E. Depaire.

Il 7 marzo 1985, in Courtrai (Belgio), il signor Huygen e il signor Verraes, nella loro qualità di dipendenti della società E. Depaire, ed il signor Blockeel, nella sua qualità di amministratore della Grafimat sprl, procedevano alla dichiarazione della merce alle dogane belghe. Al fine di poter beneficiare dell'esenzione dai dazi doganali ai sensi del regime preferenziale istituito dall'accordo CEE-Austria e dal relativo Protocollo n. 3, esibivano il certificato EUR.1 n. D 0326846 rilasciato dalle dogane austriache.

3. Successivamente all'importazione, sulla base del Protocollo n. 3, le autorità belghe procedevano ad un controllo a posteriori dei dati indicati sul certificato EUR.1 che era stato loro presentato. Le dogane belghe chiedevano quindi alle dogane austriache informazioni sull'origine della macchina.

L'amministrazione austriaca rispondeva con lettera del 23 marzo 1987 dichiarando che prova concreta dell'origine della merce non poteva più essere fornita dall'esportatore tedesco dell'epoca. A termini di tale comunicazione, la Schausberger aveva cercato di ottenere i relativi documenti giustificativi dalla Jagenberg la quale le aveva fatto però presente che tutti i documenti giustificativi riguardanti tale macchina erano stati distrutti.

Alla luce della risposta delle dogane austriache, l'amministrazione belga riteneva che il regime preferenziale non potesse trovare applicazione e che le merci importate dovessero essere assoggettate ai dazi previsti per le merci di origine sconosciuta. Conseguentemente, le dogane belghe chiedevano il pagamento dei dazi doganali.

4. I signori Huygen, Verraes e Blockeel venivano quindi citati dinanzi al Correctionele Rechtbank (Tribunale penale) di Kortrijk, per violazione degli artt. 202, nn. 1 e 2, e 259 della legge generale in materia di dogane ed accise, coordinata dal regio decreto 18 luglio 1977, confermata dalla legge 6 luglio 1978, nonché degli artt. 8, n. 1, lett. a), 9, nn. 1 e 2, e 10, n. 2, del Protocollo n. 3 dell'accordo CEE-Austria. Al tempo stesso, le società Edmond Depaire e Grafimat venivano citate nel procedimento penale quali parti civilmente responsabili.

Avverso la sentenza di primo grado, che assolveva gli imputati e respingeva le azioni civili nei confronti delle due dette società, il pubblico ministero ed il ministro delle Finanze proponevano appello dinanzi allo Hof van Beroep (Corte d'appello) di Gent. Con sentenza 20 settembre 1989 la detta Corte confermava la decisione dei giudici in primae curae. Nella sentenza si affermava che le dogane austriache non avevano in realtà avviato alcun contatto con l'impresa Schausberger deducendone che, se era pur vero che i controlli relativi all'origine della merce non avevano fornito alcuna prova, ciò era manifestamente imputabile alla volontaria negligenza dell'autorità doganale austriaca. La Corte medesima riteneva quindi che l'inerzia dell'autorità austriaca costituisse nei confronti dei deputati un caso di forza maggiore. Avverso tale sentenza lo Stato belga proponeva ricorso per cassazione.

5. Ciò premesso, lo Hof van cassatie (Corte di cassazione) del Belgio disponeva la sospensione del procedimento e sottoponeva alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

«L'accordo tra la CEE e l'Austria (regolamento 19 dicembre 1972, n. 2836, con il Protocollo n. 3 ad esso allegato) prevede una tariffa preferenziale per le merci provenienti dall'Austria o dalla Comunità. L'applicazione di tale disciplina preferenziale è collegata all'origine della merce, con la conseguenza che il controllo dell'origine costituisce un elemento necessario del regime:

1) Qualora lo Stato favorito (nella fattispecie l'Austria) al quale venga chiesto di controllare il certificato di origine "EUR. 1" non sia in grado di determinare l'esatta origine della merce, se esso debba ritenere che la merce abbia origine sconosciuta, con la conseguenza che il certificato "EUR. 1" e la tariffa preferenziale siano stati concessi illegittimamente.

2) In tal caso, se lo Stato di importazione (nella fattispecie il Belgio) debba quindi procedere alla ripetizione dei dazi doganali non pagati all'atto dell'importazione.

3) Se l'impossibilità per le autorità austriache, derivata dalla propria negligenza "volontaria" o meno di accertare che l'origine dichiarata nel certificato "EUR. 1" da esse rilasciato fosse esatta, comporti per l'importatore dello Stato membro di importazione (nella fattispecie il Belgio) una situazione di forza maggiore».

6. L'ordinanza di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 13 gennaio 1992.

Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— il governo belga, rappresentato dal signor Ignace Claeys Bouuaert, avvocato patrocinante dinanzi alla Cour de Cassation, il 13 aprile 1992;

— la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla signora Maria-Josée Jonczy, consigliere giuridico, e dal signor Ben Smulders, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti, il 22 aprile 1992.

7. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di rimettere la causa dinanzi alla Quinta Sezione.

III — Sintesi delle osservazioni scritte presentate alla Corte

8. Secondo il *governo belga*, la nozione di forza maggiore costituisce l'oggetto della questione pregiudiziale posta alla Corte. Tale nozione giuridica è stata analizzata in una serie considerevole di sentenze pronunciate dalla Corte di giustizia. Secondo tale giurisprudenza, la forza maggiore presuppone due elementi: da un lato, un elemento oggettivo, circostanze anormali, estranee al soggetto; dall'altro, occorre che le conseguenze del fatto indicato come costitutivo di un caso di forza maggiore non abbiano potuto essere evitate, a prescindere dalla diligenza posta in essere. Quest'ultimo elemento implica l'obbligo di prevalersi contro le conseguenze di un evento anormale adottando tutte le misure adeguate, senza essere tuttavia tenuti a subire sacrifici eccessivi.

La difesa sostenuta dagli imputati nella causa principale si fonda sulla premessa che i documenti giustificativi relativi all'origine delle merci di cui trattasi devono essere ricercati ed esibiti solo nel momento in cui venga avviato un procedimento di controllo a posteriori. Tale tesi non sarebbe manifestamente condivisibile. I dati esposti sul documento EUR.1 devono essere verificati da coloro che riempiono il modulo medesimo i quali devono prevedere la possibilità di essere un giorno chiamati a rispondere in ordine alla veridicità dei dati stessi. È dunque in questo momento che si colloca la necessità di raccogliere i documenti giustificativi.

Ai sensi dell'art. 9, n. 1, del Protocollo n. 3, il certificato EUR.1 è rilasciato all'atto dell'esportazione delle merci dalle autorità doganali dello Stato di esportazione. L'amministrazione belga non è quindi in grado di verificare a posteriori quali documenti siano stati forniti agli uffici doganali austriaci dall'esportatore Schausberger. Nondimeno, i dati sono stati forniti dalla Schausberger che era dunque perfettamente informata in ordine al contenuto dei documenti giustificativi da essa esibiti.

La circostanza che il rilascio del certificato abbia costituito un rapporto intercorso tra gli uffici doganali austriaci e l'impresa Schausberger non può rappresentare un caso di forza maggiore per l'importatore belga. L'importatore sa di dover essere in grado di dimostrare di aver correttamente compilato il certificato; proprio al momento dell'accordo iniziale egli si è trovato di fronte alla necessità di raccogliere i documenti giustificativi attestanti l'origine delle merci.

Tale tesi trova conferma nell'art. 12, n. 1, e nell'art. 15 [2] del Protocollo. L'art. 12, n. 1, prevede che le autorità doganali possano esigere che la dichiarazione di importazione sia integrata da un attestato dell'importatore che certifichi che le merci soddisfino le condizioni richieste per l'applicazione dell'accordo. L'importatore dev'essere quindi in grado di rispondere a tale dichiarazione e di disporre dei relativi mezzi di prova. Il successivo art. 15 dispone invece che l'esportatore presenti, unitamente alla richiesta di certificato EUR.1, qualsiasi documento giustificativo utile, capace di provare che le merci destinate all'esportazione possano consentire il rilascio del certificato richiesto.

2 — Si tratta in realtà dell'art. 10, n. 4, del regolamento del Consiglio (CEE) n. 3386/84, applicabile ratione temporis.

Nessuna disposizione impone all'amministrazione doganale del paese di esportazione di conservare i documenti presentatile al momento della compilazione del certificato EUR.1. In caso di verifica a posteriori, la stessa amministrazione non è nemmeno in grado di effettuare ricerche. Atteso che incombe alle parti l'onere di conservare i documenti giustificativi necessari, la negligenza dell'amministrazione, con la conseguente sua impossibilità di verificare la vera origine delle merci, non costituisce una situazione di forza maggiore per l'importatore nello Stato membro d'importazione.

Conseguentemente, non sussistono nella specie né l'elemento oggettivo né quello soggettivo della forza maggiore. Il regime del certificato EUR.1 istituito dal Protocollo presuppone che le parti interessate conservino i documenti giustificativi necessari dal momento dell'importazione; eventuali difficoltà al momento del controllo a posteriori non possono essere considerate alla stregua di forza maggiore oggettiva. Nella specie non sussiste nemmeno l'elemento soggettivo della forza maggiore, in quanto le due parti tra cui sono intercorsi i rapporti commerciali non possono ignorare l'onere probatorio loro incombente e devono munirsi ab initio dei documenti giustificativi necessari.

Il governo belga ritiene quindi che le questioni sottoposte alla Corte debbono essere risolte nei seguenti termini:

«Prima questione: qualora lo Stato beneficiario del regime preferenziale applicato nell'operazione di cui trattasi, nella specie lo Stato austriaco, sia invitato a verificare il certificato EUR.1 e non sia in grado di stabilire l'origine esatta delle merci, deve ritenersi che queste ultime siano di origine sconosciuta e che, conseguentemente, il certificato EUR.1 e la tariffa preferenziale siano stati erroneamente concessi.

Seconda questione: in presenza di una siffatta situazione, lo Stato d'importazione, nella specie il Belgio, deve esigere il pagamento dei dazi doganali non riscossi al momento dell'importazione.

Terza questione: l'impossibilità, derivante da negligenza, "dolosa" o meno delle autorità doganali austriache di verificare l'esattezza dell'origine dichiarata nel certificato EUR.1 da esse rilasciato non costituisce una situazione di forza maggiore per l'importatore dello Stato d'importazione, nella specie il Belgio».

9. La *Commissione*, prima di passare all'esame delle questioni poste dalla Cour de Cassation, ricorda una serie di principi da tenere in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'accordo CEE-Austria e del relativo Protocollo n. 3.

Da un lato, per quanto attiene alla responsabilità penale e civile dell'importatore, la Commissione sottolinea, in primo luogo, che l'esportatore che faccia richiesta del certificato EUR.1 deve essere sempre in grado di giustificare l'origine delle merci cui il certificato si riferisce. In secondo luogo, spetta alle dogane del paese di esportazione verificare l'origine preferenziale delle merci. Tale controllo viene effettuato o a priori, o a posteriori su richiesta delle dogane del paese d'importazione. In quest'ultimo caso, le dogane del paese di esportazione sono tenute a

procedere ad un controllo effettivo e a comunicarne gli esiti alle dogane del paese di importazione nei tempi più brevi possibili. In terzo luogo, salvo casi particolari (falsificazione di documenti), l'importatore non svolge alcun ruolo ai fini della determinazione e della verifica dell'origine delle merci accompagnate da certificato EUR.1.

D'altro canto, per quanto riguarda la responsabilità dell'importatore in materia di dazi doganali, la Commissione sottolinea che, di regola, le dogane austriache rilasciano un certificato EUR.1 indicando la Comunità come luogo di origine delle merci. Tuttavia, ai sensi dell'art. 9, n. 3, del Protocollo, ciò è subordinato alla presentazione dei certificati EUR.1 precedentemente rilasciati. Ma tale presupposto non poteva sussistere, in quanto, nella specie, al momento dell'esportazione verso l'Austria (nel 1970) l'accordo non era ancora entrato in vigore. Ove si accolga un'interpretazione letterale dell'art. 9, n. 3, del Protocollo al fine di sostenere che l'origine comunitaria della macchina potesse essere accertata solamente per mezzo di un certificato EUR.1 «rilasciati precedentemente», si deve ritenere che le dogane austriache abbiano rilasciato tale certificato erroneamente. Tuttavia, la Commissione ritiene che tale interpretazione sia troppo formale e che se, in un caso come quello in esame, l'origine comunitaria del prodotto possa essere sufficientemente accertata con altri mezzi, non vi sia ragionevole motivo di negare alla macchina il beneficio del regime preferenziale previsto dall'accordo. A fronte di tali circostanze, le dogane belghe devono quindi astenersi dalla riscossione dei dazi doganali.

Pertanto, con riguardo alla prima questione pregiudiziale, il certificato EUR.1 può essere rilasciato solamente su domanda scritta dell'esportatore. Questi deve essere in grado di provare l'origine preferenziale della merce ai sensi dell'accordo. Le dogane del paese di esportazione, nel caso in cui constatino l'inesistenza di tale prova, possono dedurne che il certificato sia stato rilasciato erroneamente, dandone comunicazione al paese di importazione il più presto possibile. Nell'ipotesi in cui tale cooperazione amministrativa dia adito ad eventuali conflitti tra le singole autorità, dovrà esserne interessato il comitato doganale CEE-Austria.

Per quanto riguarda la seconda e la terza questione, la Commissione sostiene che, nella specie, l'origine comunitaria della macchina non sembra essere effettivamente contestata. In particolare, la fattura inviata nel 1970 dal produttore tedesco Jagenberg all'importatore austriaco Schausberger costituisce una valida indicazione al riguardo. Sembra essere pertanto irragionevole negare alla macchina il trattamento preferenziale previsto dall'accordo. Si deve respingere la tesi secondo cui, ove non possa essere presentato un certificato «precedentemente rilasciato» ai sensi dell'art. 9, n. 3, del Protocollo in quanto l'accordo non era ancora entrato in vigore alla data considerata, l'origine comunitaria della merce de qua non possa essere sufficientemente accertata con altri mezzi. Qualora, ciononostante, l'origine non possa essere accertata, le dogane del paese d'importazione saranno tenute alla riscossione dei dazi doganali. Tuttavia, l'accordo non impone che, in una siffatta ipotesi, l'importatore sia per di più considerato penalmente e/o civilmente responsabile.

La Commissione suggerisce quindi alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali nei seguenti termini:

«L'accordo CEE-Austria e l'allegato Protocollo n. 3 devono essere interpretati nel senso che, qualora

a) una merce sia esportata dalla Comunità verso l'Austria in epoca anteriore all'entrata in vigore dell'accordo medesimo al fine di essere successivamente riesportata dall'Austria verso la Comunità in epoca successiva alla detta data di entrata in vigore, e

b) le dogane del paese di esportazione che abbiano rilasciato, sulla base dell'accordo e del menzionato Protocollo, il certificato EUR.1 abbiano successivamente constatato, su richiesta delle dogane del paese di importazione, che l'esportatore non è in grado in alcun modo di provare l'origine preferenziale della merce di cui trattasi,

le dogane del paese di importazione dovranno imporre il pagamento dei dazi doganali come se si trattasse di merci di origine sconosciuta, salvo che l'origine preferenziale possa essere nondimeno sufficientemente accertata successivamente».

G. C. Rodríguez Iglesias

giudice relatore