CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 24 marzo 1994 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Cour d'appel di Bruxelles ha sottoposto alla Corte alcune questioni pregiudiziali sorte nell'ambito di una controversia fra una società belga e le autorità belghe concernente il diritto della detta società a restituzioni all'esportazione di burro in Svizzera.

2. Dall'ordinanza di rinvio si desume che:

— la Boterlux SPRL otteneva nel 1968 otto licenze per esportazioni dalla Comunità in Svizzera;

— le esportazioni, effettuate tra il 30 maggio 1968 e il 20 settembre 1968, riguardavano 396 t di burro;

— nell'ambito di tali esportazioni la Boterlux rilasciava la seguente dichiarazione:

«La merce sarà importata nel paese di destinazione indicato sul documento di libera uscita rilasciato per questa spedizione o in un paese della stessa zona. Di conseguenza, la società per conto della quale essa agisce si assume il rimborso delle restituzioni indebitamente versate nel caso in cui la merce venisse dirottata in un paese di una zona diversa da quella del paese per cui è stato rilasciato il documento di libera uscita»;

— le autorità belghe versavano circa 7 milioni di BFR (franchi belgi) per restituzioni nell'ambito delle prime tre esportazioni, effettuate fra il 30 maggio e il 18 giugno 1968;

— per le ultime esportazioni, avvenute tra l'8 agosto e il 20 settembre 1968, le restituzioni — ammontanti a circa 21 milioni di BFR — non sono state versate, mentre la Boterlux aveva trasmesso alle autorità belghe nel gennaio del 1969 taluni documenti per il versamento della restitu-

* Lingua originale: il danese.

zione, fra l'altro l'attestato di esportazione dello spedizioniere e il modulo 61B vistato dalle autorità doganali;

— con lettera 4 marzo 1969 inviata alle autorità belghe, la Boterlux affermava di essere stata informata solo nell'ottobre del 1968 della necessità di certificati di uscita e di entrata per l'esportazione di burro in Svizzera, ma della loro inutilità in mancanza di un certificato di immissione al consumo, che non era stato sino ad allora richiesto;

— il burro esportato in Svizzera mediante documenti falsi era stato reintrodotto in Belgio per essere poi definitivamente venduto in Italia;

— con lettera 20 luglio 1971 le autorità belghe negavano il versamento delle restituzioni in quanto non era stato provato che la merce esportata era stata posta in libera pratica sul mercato di un paese fuori della Comunità.

3. Nel 1974 la Boterlux promuoveva un'azione contro lo Stato belga chiedendo il pagamento delle restituzioni non versate. Lo Stato belga presentava domanda riconvenzionale chiedendo il rimborso delle restituzioni già versate. Con sentenza pronunciata nel 1988 il Tribunal de première instance di Bruxelles condannava lo Stato belga al pagamento delle restituzioni all'esportazione alla Boterlux. Il Tribunale osservava che dal diritto comunitario emerge che le merci di cui è causa avrebbero dovuto essere poste in libera pratica nel paese di destinazione, cosa che non era avvenuta, ma rilevava che la Boterlux non poteva essere considerata responsabile della reimportazione fraudolenta della merce in Italia via Belgio.

4. Lo Stato belga interponeva appello dinanzi alla Cour d'appel di Bruxelles chiedendo l'annullamento della sentenza e la condanna della società al rimborso delle restituzioni riscosse.

5. Dall'ordinanza di rinvio risulta che lo Stato belga ha sostenuto dinanzi al giudice a quo che le restituzioni non sono dovute qualora sia accertato che le merci non sono state poste in libera pratica in un paese terzo e che è assodato in questa causa che le merci non sono state poste in libera pratica in Svizzera. La Boterlux sostiene fondamentalmente che dalle norme comunitarie risulta che, per il versamento di restituzioni nel caso di specie,

è sufficiente accertare che le merci hanno lasciato la Comunità e non si può pertanto esigere che siano poste in libera pratica in Svizzera.

6. Questo è il contesto della prima parte della prima questione della Cour d'appel, così formulata: «Se, in base all'interpretazione della normativa (CEE) applicabile nella fattispecie, in particolare gli articoli del regolamento n. 1041/67/CEE [1] e l'art. 6 del regolamento (CEE) n. 876/68 [2], il pagamento delle restituzioni sia subordinato all'immissione in libera pratica in un paese terzo».

7. Secondo la tesi della Boterlux, nell'ambito delle esportazioni di cui è causa, si trattava di restituzioni che non erano variabili a seconda del paese di destinazione, e in forza delle norme comunitarie in vigore si poteva esigere dall'esportatore unicamente la prova che le merci avevano lasciato il territorio geografico della Comunità. La Boterlux osserva che dall'art. 6, n. 1, del regolamento n. 876/68 risulta che restituzioni non differenziate vengono pagate «quando è fornita la prova che i prodotti sono stati esportati fuori della Comunità (...)» e che, producendo i citati documenti doganali, ecc., la società ha provato che le merci sono state esportate fuori della Comunità.

8. Concordo con il governo belga e con la Commissione nel ritenere che questa tesi non possa essere condivisa.

9. Occorre anzitutto ricordare che la controversia nella causa principale riguarda il versamento di restituzioni per tutte le esportazioni effettuate dalla Boterlux durante il periodo giugno-settembre 1968. Ciò implica che le norme comunitarie rilevanti per quanto attiene alle esportazioni effettuate prima del 29 luglio 1968 sono contenute nel regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964, n. 13/64/CEE, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, integrato da norme comunitarie [3] e nazionali, e che le norme comunitarie da applicare alle esportazioni effettuate dalla Boterlux dopo il 29 luglio 1968 sono contenute nel regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore

1 — Regolamento della Commissione 21 dicembre 1967, n. 1041/67/CEE, che fissa le modalità di applicazione delle restituzioni all'esportazione nel settore dei prodotti sottoposti ad un regime di prezzo unico (GU 1967, n. 314, pag. 9).

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 876, che stabilisce, nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione e ai criteri per la fissazione del loro ammontare (GU L 155, pag. 1).

3 — GU 1964, n. 34, pag. 549, unitamente, in particolare, al regolamento del Consiglio 13 ottobre 1964, n. 165/64/CEE, concernente le restituzioni applicabili all'esportazione verso i paesi terzi di alcuni prodotti lattiero-caseari (GU 1964, n. 173, pag. 2744).

del latte e dei prodotti lattiero-caseari [4], integrato in particolare dai regolamenti nn. 876/68 e 1041/67, citati nella questione. Nelle osservazioni presentate alla Corte dalla Boterlux, dal governo belga e dalla Commissione sono state esaminate soprattutto le norme comunitarie in vigore dopo il 29 luglio 1968.

10. La Boterlux controverte con il governo belga e la Commissione relativamente alla questione se si trattasse nella fattispecie di restituzioni non differenziate o differenziate, cioè di restituzioni uniformi per tutti i paesi terzi o di restituzioni variabili a seconda del paese in cui la merce è esportata. Dalle informazioni disponibili non è possibile prendere posizione in modo sufficientemente certo su tale punto.

11. A mio parere è irrilevante che la questione venga risolta sulla scorta delle norme in vigore prima o dopo il 29 luglio 1968, ed è altresì inconferente che si tratti di restituzioni differenziate o non differenziate.

12. La soluzione della questione sollevata deve muovere in particolare dall'assunto che il diritto alle restituzioni all'esportazione può essere ottenuto unicamente qualora le merci siano state effettivamente esportate in un paese terzo e che l'esportazione non è comunque avvenuta se le merci non sono state poste in libera pratica nel paese di destinazione.

13. Nella sentenza 27 ottobre 1971, causa 6/71, Rheinmühlen Düsseldorf, la Corte ha già dichiarato che le restituzioni all'esportazione controverse erano «destinate a compensare» le differenze di prezzo fra il mercato comune e i paesi terzi e che «l'esportazione verso paesi terzi, ai sensi di detto regolamento, presupponeva [perciò] che la merce fosse posta in commercio sul mercato di uno Stato terzo, cioè vi fosse perlomeno posta in libera pratica» [5].

14. Le norme sulle restituzioni nel settore del latte e dei latticini, sia prima sia dopo

4 — GU L 148, pag. 13.

5 — Racc. 1971, pag. 823. Le norme discusse in quella causa erano contenute nel regolamento del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU 1962, n. 30, pag. 933).
V. altresì la sentenza 27 ottobre 1981, causa 250/80, Schumacher (Racc. pag. 2465, punto 16), riguardante i cosiddetti «importi compensativi "adesione"», in cui la Corte ha dichiarato che «poiché, in tale ipotesi [cioè quella in cui la merce era rimasta nel territorio del paese di importazione unicamente allo scopo dell'espletamento delle formalità doganali], non si raggiunge lo scopo di compensare un dislivello dei prezzi, non risulta soddisfatta una delle condizioni essenziali per l'applicazione di un importo compensativo "adesione"». Nella sentenza della Corte 11 novembre 1986, causa 254/85, Irish Grain Board (Racc. pag. 3309, punto 11), relativa ad importi compensativi monetari, la Corte ha dichiarato che, poiché lo scopo del regime degli importi compensativi monetari consisteva nel rimediare all'instabilità monetaria, ne conseguiva che «l'importo compensativo monetario corrisposto a causa dell'importazione può raggiungere lo scopo solo qualora la merce importata sia effettivamente messa in consumo (...)». La motivazione elaborata dalla Corte in quelle cause può senza difficoltà essere trasposta al settore delle restituzioni all'esportazione.

l'adozione del regolamento n. 804/68, così come altre norme sulle restituzioni all'esportazione, avevano lo scopo di agevolare l'esportazione verso paesi terzi compensando le differenze fra i prezzi nel mercato comune e quelli nei paesi terzi.

Lo scopo perseguito tramite le restituzioni all'esportazione può essere realizzato unicamente qualora le esportazioni vengano realmente effettuate, e ciò non avviene qualora le merci vengano reintrodotte nella Comunità senza essere state poste in libera pratica nel paese terzo.

15. È pacifico che nella presente fattispecie non vi è stata una esportazione reale. L'esportatore non ha quindi soddisfatto la condizione sostanziale di fondo cui è subordinato il pagamento delle restituzioni.

16. Atteso che la detta condizione sostanziale era in vigore sia prima sia dopo il 29 luglio 1968, è irrilevante per la soluzione della questione pregiudiziale il fatto che le esportazioni siano state effettuate a norma del regolamento n. 13/64 ovvero a norma del regolamento n. 804/68.

17. Per lo stesso motivo, è irrilevante stabilire se si tratti di restituzioni differenziate o non differenziate. E' senz'altro corretto che le citate norme richiedono unicamente, come presupposto per il versamento di restituzioni non differenziate, la prova dell'esportazione delle merci fuori della Comunità [6]. In situazioni normali si può ritenere che una merce di cui sia stata provata l'esportazione fuori della Comunità sia stata altresì posta in libera pratica in un paese terzo e che comunque non sia stata reintrodotta illecitamente nella Comunità. Ma la condizione cui è subordinato il pagamento non significa che l'operatore abbia un diritto assoluto alle restituzioni qualora abbia assolto l'onere della prova e senza che sia stato provato in altro modo che le merci non sono state effettivamente esportate. Si tratta appunto unicamente di una norma sull'onere della prova, e la prova normalmente richiesta non è irrefutabile [7].

18. Ciò viene confermato dal disposto dell'art. 4 del regolamento n. 1041/67 — la cosiddetta norma «antifrode» —, ai sensi del quale gli Stati membri possono in taluni casi (in pratica, ad esempio, in caso di sospetto di irregolarità) «esigere, come condizione di

6 — Per le restituzioni differenziate l'art. 6, n. 2, del regolamento n. 876/68 stabilisce che «venga fornita la prova che il prodotto ha raggiunto la destinazione per la quale è stata fissata la restituzione».

7 — La Corte si è pronunciata in questo senso — per quanto riguarda le restituzioni differenziate — nella sentenza 31 marzo 1993, causa C-27/92, Möllmann-Fleisch (Racc. pag. I-1701), in cui ha dichiarato che i certificati di sdoganamento non costituiscono una prova sufficiente dell'importazione in un paese terzo, qualora emergano seri dubbi quanto all'«accesso effettivo» delle merci al mercato.

versamento della restituzione, oltre alla prova che il prodotto ha lasciato il territorio geografico della Comunità, la prova che il prodotto in questione è stato importato in un paese terzo (...)». Questa disposizione è di applicazione generale e comprende sia le restituzioni non differenziate sia quelle differenziate [8].

19. Dato che la presente fattispecie non verte su problemi inerenti all'onere della prova, poiché è accertato che le merci non sono state poste in libera pratica in Svizzera, ma anzi in un paese della Comunità, e che la condizione sostanziale di fondo per il versamento delle restituzioni all'esportazione non è stata soddisfatta, non è poi necessario pronunciarsi sull'argomento della Boterlux secondo cui le autorità belghe non avevano chiesto in via generale o concretamente la prova che le merci fossero state poste in libera pratica in Svizzera.

20. Ne consegue che la prima questione della Cour d'appel va risolta nel senso che non vi può essere versamento di una restituzione qualora sia accertato che la merce non è stata posta in libera pratica in un paese terzo [9].

21. La seconda parte della prima questione della Cour d'appel e la seconda e terza questione sono intese ad accertare se possano esistere circostanze in cui un'impresa come la Boterlux ha diritto a restituzioni sebbene non siano soddisfatte le condizioni fondamentali per il loro pagamento.

22. Le questioni sono le seguenti:

«1) [Qualora il versamento delle restituzioni sia subordinato all'immissione in libera pratica delle merci in un paese terzo] se i principi indicati dalla Corte di giustizia nelle sentenze 2 giugno 1976 (causa 125/75) [10], 27 ottobre 1971 (causa 6/71) [11] nonché in sentenze concernenti il pagamento delle compensazioni monetarie equiparabili alle restituzioni (sentenza nelle cause

8 — V. sentenza 2 giugno 1976, causa 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (Racc. pag. 771).

9 — La Boterlux ha dichiarato che le autorità italiane hanno ricuperato, nell'ambito dell'importazione in Italia, le tasse all'importazione in vigore per i paesi terzi. Questo fatto non può però modificare l'interpretazione delle norme che disciplinano le restituzioni all'esportazione su cui è fondata la mia proposta di soluzione delle questioni pregiudiziali. I problemi che potrebbero sorgere dalla riscossione della tassa all'importazione devono eventualmente essere risolti indipendentemente dalla presente fattispecie.

10 — Milch-, Fett- und Eier-Kontor, citata.

11 — Rheinmühlen Düsseldorf, citata.

250/80 e 254/85) [12] addossino all'esportatore la responsabilità dell'adempimento obiettivo dell'obbligazione, cosa che impedirebbe di esimerlo dalla responsabilità per assenza di concorso nella frode o per la sua buona fede, la quale viene assimilata, dalle conclusioni dell'avvocato generale Alain Dutheillet de Lamothe (causa 6/71), alla forza maggiore.

2) Se la reimportazione nella Comunità, vale a dire la mancata immissione in libera pratica in un paese terzo rispetto alla Comunità — vi sia o no frode — possa esser qualificata come evento "imprevedibile", mentre la normativa comunitaria lo prevede come un rischio, possibilità contro cui essa si premunisce attraverso i regolamenti comunitari.

3) Se la buona fede dell'esportatore possa essere assimilata ad un caso di forza maggiore, quando questi poteva evitare le conseguenze della mancata immissione in libera pratica garantendosi attraverso disposizioni contrattuali che gli acquirenti non sviassero fraudolentemente la merce dalla destinazione imposta (sentenza 11 luglio 1968, causa 1/68 — definizione della nozione di forza maggiore — sentenza 11 novembre 1968, causa 254/85, pag. 8, punti 12 e 13 [13])».

23. Le restituzioni all'esportazione possono in linea di principio essere pagate solo qualora siano soddisfatte le condizioni vigenti del diritto comunitario. La buona fede dell'esportatore è irrilevante in proposito [14].

All'esportatore incombe la responsabilità relativa all'adempimento di tali condizioni nonché in linea di principio il rischio del loro inadempimento.

La situazione è però diversa qualora l'inadempimento sia dovuto a forza maggiore e tale riserva risulti esplicitamente dalle norme comunitarie ovvero possa essere considerata implicita nel regime di cui trattasi [15].

24. Non occorre accertare nella specie il sussistere di siffatta riserva fondata sulla forza

12 — Sentenze 27 ottobre 1981, Töpfer, e 11 novembre 1986, Irish Grain Board, citate.

13 — Come la Boterlux ha sostenuto nelle osservazioni scritte, si tratta verosimilmente della sentenza 11 luglio 1968, causa 4/68, Firma Schwarzwaldmilch (Racc. pag. 498).

14 — La Corte ha infatti dichiarato nella sentenza 11 novembre 1986, causa 254/85, Irish Grain Board (Racc. pag. 3309) che: «le disposizioni comunitarie che disciplinano il pagamento degli importi compensativi monetari (...) vanno interpretate nel senso che lo Stato membro esportatore il quale deve pagare gli ICM che devono esser corrisposti dallo Stato membro importatore può rifiutare il pagamento quando la merce non è stata messa in consumo nello Stato membro importatore a causa d'una frode commessa dagli acquirenti della stessa, anche qualora le formalità doganali siano state espletate, i prescritti moduli T5 siano stati emessi e l'"esportatore" o l'"interessato" ai sensi dei detti regolamenti abbia agito in qualsiasi momento in buona fede per quanto riguarda il suddetto negozio». Come ho già osservato, questa giurisprudenza può, a mio parere, essere trasposta al settore delle restituzioni.

15 — V., in proposito, il paragrafo 26 delle mie conclusioni nella causa C-12/92, Huygen (sentenza 7 dicembre 1993, Racc. pag. I-6381).

maggiore, espressa o implicita. Si può infatti a mio parere ritenere comunque che non ricorrano i requisiti affinché la Boterlux possa far valere la forza maggiore.

25. La Corte ha dichiarato che, «sebbene la nozione di forza maggiore non postuli un'impossibilità assoluta, cionondimeno essa esige che il mancato verificarsi dell'evento in causa sia imputabile a circostanze estranee a chi la fa valere, straordinarie ed imprevedibili e le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado tutta la diligenza impiegata» [16].

26. Non sono disponibili molte informazioni in ordine alle circostanze in cui sono state commesse le irregolarità accertate. Come ho rilevato, è tuttavia assodato che le merci non sono state poste in libera pratica in Svizzera e che sono state rispedite nella Comunità mediante documenti illegittimi.

Non vi sono informazioni certe concernenti i responsabili delle irregolarità, benché dalle questioni sollevate si possa desumere che la Boterlux non vi ha partecipato attivamente. Si deve però notare che non è stato allegato che le merci fossero state rubate né reintrodotte nella Comunità da chi non potesse legittimamente disporne, come risulta dal fatto che la questione n. 3) postula che l'esportatore poteva garantirsi «che gli acquirenti non sviassero fraudolentamente la merce dalla destinazione imposta».

27. Se ne deve concludere a mio parere che, stando così le cose, la mancata importazione in Svizzera non costituisce una circostanza imprevedibile le cui conseguenze non possano essere state evitate nonostante l'uso della massima diligenza.

Si tratta di un rischio commerciale in un ambito negoziale che dev'essere corso dall'esportatore [17].

16 — Sentenza 27 ottobre 1987, causa 109/86, Theodorakis (Racc. pag. 4319).

17 — V., in proposito, sentenza della Corte 27 ottobre 1987, causa 109/86, Theodorakis (Racc. pag. 4319), in cui la Corte ha dichiarato: «Quanto all'ipotesi in cui la mancata realizzazione dell'esportazione prevista non sia imputabile a colpa dell'intestatario del titolo d'esportazione, ma sia dovuta esclusivamente all'inadempimento, da parte dell'altro contraente, del contratto di vendita in base al quale detta esportazione doveva essere effettuata, si deve riconoscere che se tale turbativa nell'esecuzione di un contratto può essere qualificata come una circostanza indipendente dall'intestatario del titolo, essa non è però né straordinaria né imprevedibile; un simile evento costituisce infatti un normale rischio in commercio nell'ambito delle transazioni commerciali e spetta all'intestatario del titolo, d'altronde perfettamente libero di scegliere con chi entrare in rapporti commerciali in ragione del proprio interesse, l'adozione di precauzioni adeguate, sia includendo nel relativo contratto clausole idonee, sia stipulando uno specifico contratto d'assicurazione» (punto 8).

Conclusioni

Alla luce delle considerazioni precedenti propongo alla Corte di risolvere nel modo seguente le questioni pregiudiziali:

«Un'impresa non può esigere le restituzioni qualora sia accertato che l'esportazione su cui è fondata la domanda di restituzioni non è avvenuta, in quanto le merci di cui trattasi non sono state poste in libera pratica in un paese terzo, ma sono state reintrodotte nella Comunità.

L'esportatore è obiettivamente responsabile per l'adempimento delle condizioni cui è subordinato il pagamento delle restituzioni, ed è pertanto in linea di principio irrilevante che l'esportatore non abbia partecipato all'inadempimento fraudolento delle condizioni o sia stato comunque in buona fede.

La forza maggiore non può essere addotta in una situazione in cui le merci, tramite atti illegittimi di persone che disponevano legalmente delle merci, sono state reintrodotte nella Comunità senza essere state poste in libera pratica nello Stato di importazione».