1° È annullata la decisione 9 luglio 1982, destinata alla Repubblica federale di Germania, con cui la Commissione ha dichiarato che il rimborso dei dazi d'importazione è ingiustificato nel caso della ricorrente.

2° Il ricorso è irricevibile per il resto.

3° La Commissione è condannata alle spese del giudizio.

Galmot Mackenzie Stuart Everling

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 dicembre 1983.

Per il cancelliere

J. A. Pompe

cancelliere aggiunto

Il presidente della Terza Sezione

Y. Galmot

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI DEL 27 OTTOBRE 1983

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Siete chiamati a pronunciarvi sul ricorso del 21 ottobre 1982 con cui la società Papierfabrik Schoellershammer vi chiede: a) di annullare la decisione della Commissione 9 luglio 1982 riguardante una procedura prevista dall'articolo 13 del regolamento CEE n. 1430/79 per il rimborso dei dazi all'importazione; b) di constatare che detto rimborso è nella specie giustificato.

I fatti. Per far fronte a un ordine che eccedeva le sue capacità produttive, la ricorrente importò dalla Svizzera cinque partite di carta da disegno, dichiarandole per l'immissione in libera pratica presso l'ufficio doganale di Düren e corrispondendo i relativi dazi pari a 24 703,96 marchi tedeschi (5-15 ottobre 1981). Ma la merce non era destinata al consumo interno; tanto è vero che restò sul territorio doganale comunitario per il tempo necessario all'apposizione di nuove etichette e per il carico nei containers della

compagnia marittima incaricata del trasporto in Giappone (6-21 ottobre 1981). Con domanda 9 novembre 1981 e secondo il regolamento del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430 (GU L 175, p. 1), la ricorrente chiese all'autorità doganale tedesca il rimborso dei dazi corrisposti. Essa fece presente di aver dichiarato erroneamente la merce per la libera pratica e addusse a propria discolpa sia la peculiarità della specie (importazione e immediata esportazione) rispetto alle pratiche di cui aveva esperienza, sia il disordine che l'impiego di personale nuovo e ancora poco competente aveva portato nel suo reparto spedizioni.

Il rimborso, tuttavia, le fu rifiutato dall'ufficio di Aquisgrana, perché — così afferma il provvedimento — l'esportazione della merce non aveva avuto luogo sotto controllo doganale. La Schoellershammer domandò allora che il rimborso le fosse concesso in via equitativa (2 dicembre 1981). Con lettera 8 aprile 1982 il Ministero tedesco delle finanze invitò la Commissione ad esaminare la richiesta secondo la procedura sancita dal regolamento 20 giugno 1980, n. 1575 (GU L 161, p. 13) e in particolare dai suoi articoli 4 a 7 che prevedono un parere di esperti nazionali riuniti nel Comitato delle franchigie doganali. A maggioranza e con l'astensione della sola delegazione tedesca, questo gruppo ritenne che il rimborso non fosse giustificato. Con decisione 9 luglio 1982, notificata al Governo tedesco il 19 luglio successivo, la Commissione fece proprio tale orientamento e sulla sua base l'ufficio doganale respinse la domanda della Schoellershammer (24 agosto 1982).

Da qui il ricorso di quest'ultima alle vie amministrative e giudiziarie. Essa propose infatti reclamo all'Oberfinanzdirektion di Colonia (17 settembre 1982) e adì poi la nostra Corte. Venuto a conoscenza di tale iniziativa e conformemente all'articolo 363, paragrafo 1, del codice delle imposte (Abgabenordnung), l'Oberfinanzdirektion sospese l'esame del reclamo in attesa della vostra decisione.

2. Non ho alcun dubbio sulla ricevibilità del ricorso. Pur non essendo destinataria della decisione, infatti, la Schoellershammer ne è investita direttamente e individualmente (articolo 173, secondo comma, Trattato CEE). Individualmente, perché il provvedimento si riferisce alla particolare situazione che la vide protagonista e postula che la Commissione ne abbia conoscenza. Direttamente, perché la delibera dell'ufficio doganale che respinse la domanda della ricorrente manca di discrezionalità. A provarlo è l'articolo 6, paragrafo 2, regolamento 1575/80 secondo cui l'autorità nazionale decide sulla richiesta di rimborso «in base alla decisione della Commissione» (cfr. in senso conforme sentenze 13. 5. 1971, cause riunite 41-44/70, Fruit Company/Commissione, Raccolta 1971, p. 411; 23. 11. 1971, causa 62/70, Bock/Commissione, Raccolta 1971, p. 897; 6. 3. 1979, causa 92/78, Simmenthal/Commissione, Raccolta 1979, p. 777).

3. La ricorrente avanza tre censure: violazione di forme sostanziali, violazione del Trattato e delle sue regole di applicazione, abuso di potere.

Il primo mezzo è inaccoglibile. Sostiene la Schoellershammer che la Commissione non ha osservato il termine stabilito per la notifica della sua decisione al Governo tedesco. Quale termine? Secondo il com-

binato disposto degli articoli 5 e 6 regolamento 1575, la Commissione è tenuta a decidere entro tre mesi «dalla ricezione del fascicolo» che le hanno trasmesso le autorità nazionali. La decisione dev'essere poi notificata allo Stato interessato «al più presto possibile e in ogni caso entro ... trenta giorni» dalla scadenza del termine previsto per l'adozione del provvedimento.

Ora, dagli atti di causa risulta che il fascicolo fu inviato alla Commissione con lettera dell'8 aprile 1982; che la decisione fu adottata il successivo 9 luglio; che la sua notifica alla Repubblica federale ebbe luogo dieci giorni più tardi. Dunque, ben entro i limiti posti dal regolamento 1575.

4. La seconda e la terza doglianza investono il problema centrale della causa che è il fondamento giuridico del rimborso dei dazi all'importazione. Non è quindi possibile esaminarle senza richiamare, almeno per sommi capi, la disciplina dei rimborsi all'epoca dei fatti.

Com'è noto, secondo l'articolo 10, paragrafo 1, Trattato CEE, l'immissione in libera pratica nella Comunità di merci prevenienti da paesi terzi implica la riscossione di diritti all'importazione. Per uniformare le norme sui rimborsi contenute nelle legislazioni doganali degli Stati membri, il Consiglio adottò il regolamento 1430/79. Ispirandosi ai principi generali in tema di *condictio indebiti*, questa fonte contempla anzitutto le ipotesi di debito doganale insussistente o eccedente l'importo legalmente dovuto; prevede poi una serie di deroghe alla regola che vuole irreversibile l'immissione in libera pratica.

Tali deroghe sono motivate dall'esigenza di tutelare il *solvens* in buona fede e si riferiscono ad altre due ipotesi. La prima riguarda le merci erroneamente dichiarate per l'immissione in libera pratica, ma in realtà destinate a un regime doganale che non comporta la riscossione di diritti all'importazione. Il *solvens* ha titolo al rimborso se le stesse merci soddisfano le condizioni previste da quest'ultimo regime, se vengono immediatamente dichiarate per esso e se non sono state impiegate in modi diversi da quelli che le sue norme consentono (articoli 3 e 4).

Di tutt'altro genere è la seconda ipotesi: le merci in libera pratica che ne sono oggetto devono trovarsi in situazioni particolari, non prodotte da negligenza o simulazione del dichiarante, ma tali da impedire il loro impiego ai fini per cui furono dichiarate. Di queste situazioni il regolamento dà alcuni esempi. Il caso classico, tuttavia, è quello delle merci respinte dall'importatore perché difettose o non conformi alle clausole del contratto. Per ottenere il rimborso, il dichiarante deve distruggere o riesportare le merci al di fuori della Comunità; ed entrambe le operazioni vanno compiute sotto controllo doganale (articoli 5-9).

È ovvio che, sebbene numerosi, i casi così definiti non esauriscano la gamma delle concrete situazioni in cui la richiesta di rimborso può essere giustificata. Da qui la previsione di una norma di chiusura. Al rimborso — afferma l'articolo 13 — si può procedere anche «in circostanze particolari che non implichino ... negligenza o simulazione da parte dell'interessato».

5. Torniamo ai mezzi di cui *sub* n. 4. La ricorrente li invoca per sostenere che

la Commissione non ha apprezzato a sufficienza la particolarità della situazione controversa ed è stata per questo indotta ad applicare erroneamente le norme del regolamento 1430. La Commissione li contesta per giungere alla conclusione contraria.

I disposti di cui si tratta sono contenuti, da una parte, negli articoli 3 e 4, dall'altra, nell'articolo 13. Secondo la Schoellershammer, la situazione *de qua* è estranea ai primi: se non altro perché la loro applicazione postula la possibilità di dichiarare le merci per il regime a cui erano realmente destinate, mentre nella specie a tale operazione non si poté procedere essendo le merci già state riesportate. Sarebbe stato quindi necessario verificare la sussistenza dei requisiti posti dall'articolo 13 che è una clausola generale per cui i rimborsi sono concessi a titolo d'equità. In altre parole, la Commissione avrebbe dovuto chiedersi: a) se l'eccezionalità del caso sul piano oggettivo (importazione e immediata esportazione) e su quello soggettivo (inesperienza dell'impiegato addetto al reparto spedizioni) configurasse le «circostanze particolari» previste da tale norma; e b) se, da parte del dichiarante, si fossero avute negligenza o simulazione.

Tutto all'opposto, come ho detto, la Commissione. A suo avviso, la specie in esame non può essere governata che dagli articoli 3 e 4. Essi contemplano, infatti, proprio il caso delle merci erroneamente dichiarate per la libera pratica né distinguono fra l'errore che nasca dalla confusione delle procedure e l'errore che dipenda, come fu nel caso della Schoellershammer, da un'inadeguata conoscenza del regolamento. Quest'ultimo — la violazione delle norme procedurali dovuta a svista — è anzi il fenomeno più comune. Trascurare tutto ciò e negare l'applicabilità dei due articoli alle nostra o a simili situazioni porterebbe (lo rilevarono anche alcuni esperti nel Comitato delle franchigie doganali) ad abusi d'ogni genere.

Quanto all'articolo 13, poi, a escluderne la rilevanza nel nostro caso è il carattere residuale del suo disposto. Che esso si riferisca alle sole situazioni non previste dalle altre norme dimostrano soprattutto le modifiche apportategli dal regolamento del Consiglio 24 giugno 1982, n. 1672 (GU L 186, p. 1). La sua versione attuale, infatti, consente esplicitamente il rimborso nell'ipotesi di «inosservanza delle norme procedurali» purché siano soddisfatte alcune condizioni. Se ne deduce che tale ipotesi (appunto perché ad essa provvedevano già gli articoli 3 e 4) non era coperta dal vecchio testo; e la deduzione trova conferma nel secondo considerando della nuova fonte, da cui si evince che sul punto il legislatore del 1982 ha voluto innovare rispetto al passato.

Non è dunque vero che la Commissione abbia svolto un'inchiesta insufficiente abusando dei suoi poteri e violando il regolamento. In particolare, l'inapplicabilità alla specie dell'articolo 13 la esimeva dallo stabilire se la Schoellershammer fosse stata negligente o simulatrice.

6. Gli argomenti avanzati dalla Commissione a proposito dell'articolo 13 — s'intende, nel suo primo testo, giacché l'attuale entrò in vigore dopo i fatti di

causa e vale per i rimborsi dei diritti contabilizzati a partire dal 1° luglio 1982 — non mi persuadono troppo. Non credo cioè che esso riguardi solo situazioni diverse da quelle previste negli articoli precedenti.

M'induce ad accogliere questa tesi una serie di dati. Il primo è la formula che costituisce il cuore della norma. Dire che questa si applica in «circostanze particolari» non significa affatto delimitarne la portata con riferimento alle ipotesi contemplate dalle altre norme. C'è poi la collocazione dell'articolo alla fine di un titolo — il I — che contiene la disciplina del «rimborso o sgravio dei diritti all'importazione». Essa corrobora, mi sembra, l'impressione suscitata dalla sua interpretazione letterale: essere cioè il nostro un disposto *assai più che residuale, equitativo* o, meglio ancora, «acchiappatutto», a cui stregua valutare casi magari già regolati nei loro profili tipici, ma divenuti anomali par l'intervento di accidenti imprevedibili o di fatti insoliti. Infine, e ancora più significativi, i lavori preparatori del regolamento 1430. Presentando al Consiglio il relativo progetto, la Commissione affermò che l'articolo 14 (poi 13) avrebbe permesso di disciplinare «le situazioni specifiche che giustifichino misure ispirate all'equità».

Oggi, come sappiamo, la Commissione fa leva sulle novità che nel corpo dell'articolo 13 ha introdotto il regolamento 1672/82. Proviamoci allora ad esaminarle da vicino. Prescindendo dalle norme procedurali del secondo comma, il vecchio testo si limitava — ripeto — a sancire la possibilità del rimborso «in situazioni derivanti da circostanze particolari che non implichino . . . negligenza o simulazione». La nuova versione consta di tre paragrafi. Il primo prevede che al rimborso si possa procedere nelle medesime situazioni (cioè derivanti da circostanze particolari ecc.), ma — ecco il punto — in quanto siano «diverse da quelle considerate nelle sezioni A-D». Che cosa importi quest'aggiunta è ovvio: la norma è, ora sì, *decisamente residuale;* vale cioè per le ipotesi — e solo per le ipotesi che *non* trovano disciplina nel resto del regolamento.

Il secondo paragrafo sembra cambiare registro: il rimborso — vi si legge — può essere accordato anche «nei casi in cui non sia stato possibile [concederlo] sulla base delle disposizioni contemplate nelle sezioni B, C, D in seguito all'inosservanza di norme procedurali». Un ritorno alla logica «acchiappatutto» del vecchio articolo 13? Forse. In ogni caso, un ritorno qualificato da troppe cautele per essere davvero significativo. Oltre al consueto difetto della negligenza e della simulazione, infatti, il legislatore del 1982 esige che si accerti se sussistono le «condizioni necessarie alla concessione del rimborso» di cui si parla nelle sezioni B, C, D; e, come se ciò non bastasse, stabilisce nel paragrafo terzo che «il rimborso o lo sgravio possono essere subordinati a condizioni particolari».

A questo punto, il quadro mi sembra chiaro. Il nuovo articolo 13 conserva assai poco del vecchio: guardingo, rigido, «concretizzante», v'è persino da dubitare che si possa definirlo clausola generale. E, se così stanno le cose, la linea della Commissione non regge più. Essa va anzi

capovolta. In altre parole, il fatto che tra le ipotesi legittimatrici del rimborso sia oggi esplicitamente prevista la violazione di norme procedurali non implica che la stessa violazione fosse esclusa dal testo di ieri. Autorizza semmai la conclusione contraria: conformemente al suo disegno limitativo, il legislatore del 1982 ha solo puntualizzato e addirittura circoscritto un'ipotesi che, nell'ottica equitativa del legislatore precedente, era senz'altro riducibile all'amplissimo concetto di «circostanze particolari».

La Commissione, è vero, ha dalla sua un dato testuale: quel secondo considerando del regolamento 1672/82 in cui, come sappiamo, si dice che le disposizioni del 1979 «non consentono il rimborso» ove le norme di procedura siano state violate. Ma vale questo dato a infirmare la mia lettura del vecchio articolo 13? Certamente no; e mi spiego. Il secondo considerando avrebbe l'efficacia che gli attribuisce la Commissione se la nuova norma fosse interpretativa e, per giunta, più generosa della vecchia. Tale però essa non è. Rispetto alla vecchia, ho detto, la sua filosofia è legalistica e la sua portata ridotta: applicarla retroattivamente, non fosse che a fini interpretativi, è dunque impossibile. *Odiosa sunt restringenda*, afferma un antico e ancora valido brocardo.

7. Da quanto precede risulta che, delle due censure ricordate *sub* n. 4, una riposa su argomenti validi: non quella di abuso di potere, che non ha alcun riscontro nei fatti avendo la convenuta solo errato nell'interpretare alcune norme, ma certo quella di violazione del regolamento n. 1430/79. La decisione 9 luglio 1982 è perciò viziata. La Schoellershammer, tuttavia, non vuole che diciate solo questo. Essa vi chiede altresì di constratare che il rimborso era nella specie giustificato e fonda la sua tesi sulla rinuncia al potere discrezionale di apprezzamento che la Commissione avrebbe fatto quando ritenne di non dover applicare l'articolo 13.

La domanda è infondata. Nei giudizi di legittimità, infatti, la Corte può solo annullare l'atto; ed è fin troppo ovvio che il rifiuto del rimborso non possa, come pure la ricorrente pretende, essere assimilato a una sanzione, così integrando un'ipotesi rispetto a cui la Corte ha competenza di merito (articolo 172 del Trattato).

8. Per tutte le considerazioni sin qui svolte propongo che, accogliendo parzialmente il ricorso presentato il 21 ottobre 1982 dalla ditta Papierfabrik Schoellershammer contro la Commissione, la Corte annulli la decisione 9 luglio 1982, riguardante una procedura prevista dall'articolo 13 del regolamento CEE n. 1430/79 per il rimborso dei dazi all'esportazione e respinga la richiesta mirante a far constatare che detto rimborso era nella specie giustificato. Propongo altresì che la convenuta soccombente sia condannata al pagamento delle spese di causa.