mento n. 1373/70, si deve ritenere adempiuto l'obbligo d'importare in base alla licenza, l'accettazione da parte dell'ufficio doganale, ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), dell'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere alla messa in libera pratica della merce non implica che la pratica doganale sia definitivamente conclusa a favore del dichiarante.

Ai fini dell'art. 15, n. 1, occorre che la merce, dopo essere stata imputata alla licenza a norma dell'art. 8, n. 2, secondo comma, lett. a), sia stata effettivamente messa in libera pratica.

Nel procedimento 186-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

NORDDEUTSCHES VIEH- UND FLEISCHKONTOR GMBH, con sede in Amburgo,

e

EINFUHR- UND VORRATSSTELLE FÜR SCHLACHTVIEH, FLEISCH UND FLEISCHERZEUGNISSE, con sede in Francoforte sul Meno,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 10 luglio 1970 n. 1373, che stabilisce modalità comuni di applicazione per il regime dei titoli di importazione e di eportazione e dei certificati di fissazione anticipata relativi a prodotti agricoli soggetti ad un regime di prezzo unico (GU n. L 158 del 20 luglio 1970, pag. 1),

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen (relatore), presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart, giudici;

avvocato generale: H. Mayras,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Il provvedimento di rimessione e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 dello statuto della Corte CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. In data 21 aprile 1971, la convenuta nella causa principale rilasciava all'attrice nella causa principale una licenza d'importazione valida fino al 21 luglio 1971. Il titolo autorizzava ed impegnava al tempo stesso l'attrice ad importare, nel termine assegnato, 4 000 quintali di carne bovina. Presso una banca era stata depositata una cauzione per un ammontare pari a 146 000 DM a garanzia dell' importazione.

Dopo una prima operazione vertente su 362 762 kg, imputati sul titolo, la ditta, in data 14 luglio 1971, presentava un quantitativo di 53 051 kg, proveniente dall'Uruguay, al competente ufficio doganale. Questo, nella sua qualità di autorità competente per l'ispezione sanitaria delle carni importate dall'estero, rifiutava l'ammissione della carne all'importazione, adducendo che essa era stata presentata senza la prescritta piombatura.

A ciò conseguiva l'impossibilità di utilizzare tempestivamente il titolo di importazione, e l'Einfuhr- und Vorratsstelle procedeva all'incameramento della cauzione per un importo di 6 309,11 DM.

2. La ricorrente, assumendo di aver ottemperato all'obbligo di importazione nel termine di cui al regolamento n. 1373/70, in quanto le merci erano state presentate alle autorità doganali prima dello scadere del termine indicato nel titolo, ha promosso un ricorso innanzi al Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno avverso l'Einfuhr- und Vorratsstelle.

Il regolamento n. 1373/70 così dispone:

— l'esemplare n. 1 del titolo va presentato all'ufficio dove vengono espletate le formalità doganali relative all' importazione (art. 8, n. 2, secondo comma, lett. a);

— l'obbligo di importare è considerato come adempiuto e il diritto all'importazione, di cui al titolo, come utilizzato, il giorno dell'espletamento delle formalità doganali contemplate dalla summenzionata disposizione (art. 15, n. 1, lett. a);

— ai sensi del presente regolamento, si considera come giorno di espletamento delle formalità doganali, il giorno in cui l'ufficio doganale accetta l'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa ovvero, quando i prodotti possono essere immessi in libera pratica senza tale manifestazione di volontà, il giorno in cui i prodotti sono stati effettivamente messi in libera pratica (art. 15, 5° comma, lett. a)).

3. Il Verwaltungsgericht ha sospeso il procedimento ed ha chiesto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, una pronunzia in via pregiudiziale sulla seguente questione:

«Se il *ricevimento* da parte dell'ufficio doganale della domanda di sdoganamento costituisca "accettazione" della relativa dichiarazione di volontà ai sensi del regolamento CEE della Commissione 10. 7. 1970, n. 1373, art. 15, n. 5, lettera a) (GU delle Comunità europee n. L 158 del 20. 7. 1970) oppure l'«accettazione» di cui alla predetta disposizione vada in-

terpretata nel senso che essa costituisce l'atto con cui il *procedimento* doganale viene definitivamente concluso a favore del dichiarante».

Nella sua ordinanza di rimessione, il Verwaltungsgericht asserisce che l'interpretazione della norma in esame è «rilevante per la decisione della vertenza, in quanto, ove già il ricevimento della domanda di sdoganamento vada considerato come accettazione, l'importazione andrebbe ritenuta tempestiva ed il deposito cauzionale sarebbe liberato, mentre, nel caso contrario, il deposito cauzionale andrebbe incamerato, salvo che venga successivamente provata una causa di forza maggiore». Il Verwaltungsgericht soggiunge che la questione del se la decisione di reiezione emanata dall'ufficio doganale sia legittima esula dal presente procedimento.

4. L'ordinanza del Verwaltungsgericht 20 novembre 1973 è pervenuta in cancelleria il 5 dicembre 1973.

L'attrice nella causa principale, rappresentata dall'avv. P. Wendt, del foro di Amburgo, e la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf, hanno depositato osservazioni scritte, in forza dell'art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

A — Osservazioni della ditta Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor

1. La ditta fa osservare che la reiezione della domanda di sdoganamento si fonda esclusivamente sulla disciplina in materia d'ispezione veterinaria. Tale disciplina, comparata con quella degli altri Stati membri, è improntata ai criteri più rigidi per l'importazione di carne fresca dai paesi terzi. La ditta pone l'accento sul fatto che, allo stato attuale, non si può dire che tutti gli importatori della Comunità possano procedere all'immissione in libera pratica della carne fresca a parità di condizioni in tutti gli Stati membri.

2. La ditta fa presente che il Verwaltungsgericht vuole accertare se con il termine «accettazione», di cui all'art. 15, n. 5, lett. a), si debba intendere un'azione in senso materiale (eine Tathandlung) ovvero un atto giuridico qualsiasi nel senso di un accoglimento (Zulassung) vincolante della domanda di sdoganamento da parte dell'ufficio doganale perché si possa procedere alla messa in libera pratica del prodotto.

a) La ditta sottolinea che né la normativa, né gli usi doganali tedeschi prevedono un atto giuridico nel senso di un' autorizzazione, previa domanda, che impegni l'amministrazione. L'intero processo di sdoganamento per l'immissione in libera pratica consiste in una domanda del dichiarante ed in un atto amministrativo dell'ufficio doganale inteso a mettere il prodotto in libera pratica. Si intende facilmente che il concetto di «accettazione» ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), non riguarda tale atto amministrativo, in quanto il concetto di sdoganamento per la messa in libera pratica è d'uso talmente comune che il regolamento non avrebbe certo mancato di farvi espresso riferimento.

L'«accoglimento tacito» della domanda, che si desumerebbe da un determinato numero di azioni sintomatiche dell'ufficio doganale anteriori alla liberazione della merce, è pure da escludere. In primo luogo, in quanto l'ufficio doganale perde la possibilità di respingere la domanda per il solo fatto di liberare il prodotto. In secondo luogo, in quanto tale concetto implica il rischio di una grande incertezza, in ispecie nei confronti della sua determinazione nel tempo.

Dal punto di vista pratico si deve quindi intendere per «accettazione» la ricezione della domanda da parte dell'ufficio do-

ganale. Del giorno dell'accogilmento si fa menzione sulle domande secondo la prassi seguita in Germania, ed alla stessa stregua negli altri Stati membri.

b) Secondo la ditta, gli stessi termini dell'art. 15, n. 5, lett. a), militano per tale interpretazione. Essa richiama la seconda ipotesi contemplata dalla disposizione — il caso in cui il prodotto può venire messo in libera pratica senza una manifestazione di volontà in tal senso — giacché in questo caso è sintomatico che l'espletamento delle formalità doganali è da collegarsi ad una semplice azione materiale. Essa richiama anche la versione inglese della disposizione, in cui si parla di un «document by which the declarant states his intention to . . .» un «document», cioè un atto («Urkunde») può essere «accettato» solo in senso materiale.

c) La ditta esamina, poi, la relazione tra l'art. 15, n. 5, lett. a), e le altre disposizioni del regolamento. Essa sottolinea che il regolamento ha uniformato le modalità di applicazione del regime dei titoli d'importazione, e richiama le caratteristiche del regime stesso. In questo ambito, ed in forza del suo 4° considerando, il regolamento persegue l'obiettivo di «interpretare uniformemente questi due concetti di importazione e d'esportazione».

Secondo il parere della ditta, il fatto che il titolo autorizzi ed impegni ad importare il titolare dello stesso — e non i terzi, in ispecie l'ufficio doganale — costituisce una circostanza determinante ai fini dell'interpretazione dell'art. 15, n. 1 e n. 5, lett. a. Ne consegue necessariamente che l'adempimento dell'obbligo d'importare dipende esclusivamente dall'attività del possessore del titolo e che i requisiti relativi all'adempimento dell'obbligo di importare trovano necessariamente i loro limiti in ciò che il possessore del titolo è effettivamente e dal punto di vista giuridico in grado di fare. Il termine «accettazione» ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a, può quindi venire interpretato solo nel senso di una trasmissione («Zugang») della domanda di sdoganamento.

La ditta sostiene che, nello stesso art. 15, n. 5, lett. a, è insita la definizione giuridica del «giorno di espletamento delle formalità doganali», di cui all'art. 15, n. 1, e che tale disposizione persegue quindi l'obbiettivo di eliminare i dubbi interpretativi che potrebbero insorgere dall'art. 15, n. 1.

La ditta respinge l'argomento secondo cui l'art. 15, n. 5, lett. a), si limita a determinare il momento dell'importazione nell'ipotesi in cui quest'ultima abbia avuto luogo. Il quarto considerando del regolamento, secondo cui «è opportuno interpretare uniformemente questi due concetti di importazione e d'esportazione», prova che né l'art. 15, n. 1, né l'art. 15, n. 5, lett. a), si limitano a fissare delle semplici date. La Commissione ha considerato i due termini sotto il profilo dell'*adempimento* dell'obbligo d'importare o d'esportare e, per questo motivo, ha cercato di determinare quale ulteriore condizione dovesse ancora concorrere durante la validità del titolo, perché l'obbligo di importare possa considerarsi adempiuto. In effetti, un'interpretazione uniforme dei concetti d'importazione o di esportazione si rende necessaria soltanto nell'ambito del regime della cauzione. Orbene, proprio a tal fine, è determinante accertare come e quindi in quale preciso momento l'obbligo d'importare sia stato adempiuto.

Secondo il parere della ditta, nemmeno l'art. 15, n. 3, lett. a), osta all'interpretazione ch'essa perora. Se l'obbligo d'importare è adempiuto per il fatto stesso del ricevimento della domanda di sdoganamento da parte dell'ufficio doganale, quest'ultimo deve procedere all'imputazione ed all'apposizione del visto sull'esemplare n. 1, conformemente all'art. 8, n. 2, anche nell'ipotesi in cui il prodotto non venga in seguito messo in libera pratica.

d) La ditta fa presente che la sua interpretazione trova una decisiva conferma nel fine perseguito dal regolamento, che consiste nel raggiungere la massima semplicità possibile, nell'interesse della certezza del diritto. Con il termine «accetta-

zione» si deve quindi intendere un atto di una semplicità tale che la sua sussistenza può venir accertata in ogni momento.

La ditta menziona il ritardo, che potrebbe giungere fino ai cinque anni, che potrebbe conseguire nell'ipotesi in cui l'adempimento dell'obbligo d'importare fosse differito alla fine del procedimento doganale, in cui vanno inclusi tutti i procedimenti amministrativi e giudiziari promossi avverso l'ufficio doganale.

e) La ditta assume che la sua interpretazione garantisce l'applicazione uniforme del diritto comunitario in tutti gli Stati membri, il che non avverrebbe nell' ipotesi in cui si volesse con il termine «accettazione» intendere l'accoglimento della domanda.

f) La ditta contesta che una diversa interpretazione possa essere insita nella funzione del titolo. Nemmeno l'art. 4, n. 1, del regolamento può corroborare l'argomento secondo cui la soluzione della questione d'interpretazione sarebbe strettamente dipendente dalla necessità di garantire alle autorità la conoscenza più esatta possibile dei negozi progettati. La ditta sostiene, tra l'altro, che, se tale scopo fosse stato decisivo, sarebbe stato logico considerare comunque adempiuto l'obbligo d'importare solo a conclusione della procedura doganale di messa in libera pratica, cioè soltanto dopo la trasmissione dell'atto amministrativo dell'ufficio doganale che svincola il prodotto, piuttosto che basarsi manifestamente su criteri diversi, come l'art. 15, nn. 1 e 5, lett. a).

In considerazione di tutti questi motivi, la ditta propone che il quesito venga risolto nel senso che il termine «accettazione» ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), indica il materiale ricevimento da parte dell'ufficio doganale.

3. a) La ditta assume che, anche se si richiedesse che la manifestazione di volontà, ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), venisse fatta regolarmente, la ricezione materiale d'una domanda regolare dovrebbe essere sufficiente.

Essa osserva che, se questa soluzione venisse accolta, la Corte dovrebbe del pari precisare a quali condizioni una domanda possa considerarsi regolare.

Secondo il parere della ditta, è inammissibile giudicare, in base al diritto nazionale, se una domanda sia o meno regolare, nei limiti in cui si tratta dell'adempimento dell'obbligo d'importazione.

La ditta si richiama inoltre alla sentenza della Corte 6 giugno 1972 (Schlüter/ Hauptzollamt Amburgo; Raccolta 1972, pag. 307) da cui ritiene si possa desumere che la domanda di sdoganamento è regolare se è fatta per iscritto e se contiene i dati occorrenti per informare l'ufficio doganale che si tratta della domanda di sdoganamento del prodotto che ha costituito oggetto del titolo. Requisiti ulteriori non sono contemplati dal diritto comunitario.

La ditta fa presente che, in considerazione del fatto che il diritto comunitario non prevede limitazioni quantitative a salvaguardia della salute e dell'incolumità dei singoli, non è possibile far dipendere il diritto e l'obbligo d'importare, insiti ope legis nella licenza d'importazione, dall'osservanza di tali limitazioni quantitative. Ne consegue che l'adempimento dell'obbligo d'importare non può neanche dipendere dal fatto che una limitazione quantitativa nazionale, non vietata dall'art. 36 del trattato CEE, osti all'importazione.

b) Per il caso che la Corte dovesse interpretare l'art. 15, n. 5, lett. a), nel senso che il prodotto non deve venir censurato dall'ufficio doganale, la ditta chiede alla Corte di pronunciarsi nel senso che in tali casi si deve vagliare attentamente se l'obbligo d'importare sia estinto per causa di forza maggiore.

Secondo il parere della ditta, la causa di forza maggiore va presunta nell'ipotesi in cui, come nella fattispecie, il prodotto risponda alle condizioni di cui al titolo ed agli altri requisiti contemplati dalla normativa comunitaria.

B — Osservazioni della Commissione

1. La Commissione assume che l'interpretazione del regolamento n. 1373/70 impone che si tengano in debito conto, in primo luogo, i regolamenti fondamentali relativi alle organizzazioni dei mercati — detto regolamento non può apportare alcuna modifica in merito ai concetti fondamentali d'importazione o d'esportazione — ed in secondo luogo i principi generali del diritto doganale.

2. Secondo il parere della Commissione, né l'una né l'altra delle due alternative poste dal Verwaltungsgericht è conforme alle finalità di cui all'art. 15, n. 5 a), né ai principi generali del diritto doganale. La Commissione sostiene che, in linea di massima, è opportuno prendere in considerazione la prima alternativa, prescindendo dalle conseguenze che il Verwaltungsgericht ne trae. Il concetto di «accettazione» ai sensi dell'art. 15, n. 5 a), va inteso in senso formale, cioè nel senso che il momento in cui l'obbligo insito nel titolo viene assolto è determinato dal «ricevimento» della domanda di sdoganamento. Tuttavia, ciò non vuol dire che l'obbligo insito nel titolo sia adempiuto anche qualora la pratica non sia stata portata a termine e quindi il prodotto non sia stato effettivamente importato.

La Commissione osserva che il n. 1 ed il n. 3 dell'art. 15 ricorrono ad una fictio iuris per stabilire il momento dell'importazione o dell'esportazione da prendere in considerazione in conformità alla disciplina in materia di titoli, ma senza pregiudicare tutte le altre condizioni richieste per le importazioni e le esportazioni. Queste disposizioni si basano sul principio che si è avuta un'esportazione od un'importazione effettiva.

Diverse circostanze militano per questa interpretazione.

In primo luogo, è chiaro che il solo fatto di adempiere le formalità doganali relative all'importazione, in mancanza di qualsiasi base concreta corrispondente, non può essere sufficiente ad adempiere l'obbligo d'importare. Tale base, cioè il prodotto da importare, deve trovarsi sul posto; rientra comunque nella prassi che esso venga «presentato» all'amministrazione doganale. Come parte dal presupposto che il prodotto sia stato effettivamente presentato, l'art. 15 presuppone pure che la merce sia stata realmente importata. Proprio come il concetto di presentazione, quello di autorizzazione al ritiro (o rimozione) è alla base di tutte le legislazioni evolute relative agli adempimenti doganali. Non è concepibile che una disciplina in materia d'importazioni prescinda dal concetto di rimozione o da un concetto analogo. Ciò è apparso così evidente agli autori del regolamento n. 1373/70 che il testo di tale regolamento non insiste ulteriormente su questo punto.

Qualora si rinunciasse a questa esigenza fondamentale, si andrebbe incontro a conseguenze inammissibili. Ad esempio, sarebbe sufficiente per l'importatore, per assolvere l'impegno contenuto nella licenza d'importazione, presentare agli uffici doganali prodotti completamente avariati e manifestamente in contrasto con la disciplina sanitaria.

La Commissione ricorda inoltre che lo scopo della licenza d'importazione consiste nel consentire il controllo amministrativo delle importazioni effettive, non già dei movimenti delle merci che sono rimaste bloccate in dogana.

Essa sottolinea inoltre che alla tesi sostenuta dall'attrice consegue che ogni importatore potrebbe evitare la perdita del deposito cauzionale presentando all'ufficio doganale, per lo sdoganamento, un prodotto di cui egli sa a priori che non può essere effettivamente importato. È evidente che in tal modo sarebbe possibile eludere il regolamento in materia di deposito cauzionale.

La Commissione richiama altresì l'art. 15, n. 2 e n. 3 lett. a), e sottolinea che, in forza di tali disposizioni, la prova dell'avvenuta importazione è fornita dall'esibizione dell'esemplare n. 1 del titolo al quale, in forza dell'art. 8, vengono imputati i quantitativi importati, il che conferma l'importazione.

3. Contro le argomentazioni svolte dal Verwaltungsgericht e dalla ditta, la Commissione assume che la sua interpretazione garantisce che le diverse discipline nazionali relative alle pratiche di sdoganamento non abbiano, sulla questione della data d'importazione, effetti diversi per gli operatori di mercato, in funzione dello Stato membro importatore.

Rinviando al settimo considerando del regolamento ed al suo art. 15, n. 2, lett. b), essa sottolinea che, dato che lo scopo del regime del deposito cauzionale è, come quello del regime dei titoli, sostanzialmente lo stesso per le importazioni e per le esportazioni, l'art. 15 va interpretato, per quanto attiene alle esigenze da assolvere per l'importazione, in via analogica con i requisiti espressamente richiesti per l'esportazione.

4. Per accertare se la sua tesi rientri nella logica generale del regime delle pratiche doganali, la Commissione esamina quali siano i principi vigenti per la determinazione della data da prendere in considerazione, in quanto punto di riferimento per gli altri elementi costitutivi del regime doganale. Essa esamina quali siano le date da prendere in considerazione nella normativa comunitaria per la determinazione del dazio doganale, del prelievo, della restituzione all'esportazione e del valore doganale. Essa rinvia fra l'altro ad una proposta di direttiva relativa all'armonizzazione delle pratiche di messa in libera pratica delle merci (pubblicata nella GU n. C 14 del 15 febbraio 1974).

Essa passa in rassegna anche la sentenza della Corte 15 dicembre 1971 (Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft/Hauptzollamt Itzehoe, 35-71, Raccolta 1971, pag. 1083).

Essa conclude nel senso che le disposizioni esaminate mostrano che l'applicazione del criterio formale dell'accettazione dell'atto con cui il dichiarante manifesta la propria volontà, costituisce una costante del diritto doganale — anche se per ora soltanto embrionale — della Comunità.

La Commissione osserva che un criterio uniforme costituisce, nel settore dei titoli d'importazione e dei prelievi, la sola soluzione conforme alle esigenze del sistema. Se la data da prendere in considerazione fosse determinata in base a criteri diversi, potrebbe ad esempio scaturirne che il prelievo venga fissato per una «data d'importazione» in cui, in forza delle disposizioni del regime dei titoli, nessuna importazione avrebbe potuto seguire.

La Commissione respinge poi l'argomentazione secondo cui i risultati cui essa è giunta potrebbero comportare in pratica conseguenze troppo gravose od inique per l'importatore per quanto riguarda la perdita del deposito cauzionale. Essa richiama, ad esempio, il fatto che il legislatore comunitario (regolamento 1373/70) parte, nei riguardi del dichiarante, dal principio secondo cui quest'ultimo adempie in genere il suo obbligo espletando le formalità doganali (e presentando la merce), visto che la fase ulteriore si svolge fino alla chiusura delle operazioni di sdoganamento sotto la responsabilità degli uffici doganali. Essa ricorda altresì che si deve tener conto in proposito della possibilità che esiste, da una parte, di dispensare l'importatore, in caso di forza maggiore, dall'obbligo d'importare e, d'altra parte, di prorogare la validità del certificato. L'art. 18 del regolamento contempla anche la possibilità di disciplinare i casi di iniquità ictu oculi, che si manifestano soltanto nel corso della pratica doganale.

5. Infine la Commissione esamina il concetto di «ricevimento» della dichiarazione da parte delle autorità doganali. Essa fa presente che non si deve intendere il ricevimento puramente materiale della dichiarazione da parte dell'ufficio doganale. Valendosi della nozione di «accettazione» dell'atto si intende esprimere con ciò un atto che va al di là del semplice ricevimento in senso materiale. L'accettazione dell'atto con cui il dichiarante manifesta la propria volontà presuppone che l'ufficio doganale riconosca la regolarità della domanda, cioè lasci intendere dal canto suo, con un atto di

accettazione, che sono soddisfatte le condizioni prescritte per il deposito della dichiarazione in quanto tale. In pratica, tale accettazione si concreta nell'apposizione della data di accettazione (timbro). Ciò è chiaramente espresso negli artt. 7 e 8 della proposta di direttiva summenzionata, la quale indica del resto che l'accettazione avviene secondo le forme prescritte in ciascuno Stato membro (art. 8, n. 1). Nessuna delle attuali disposizioni nazionali in materia doganale prevede del resto che la semplice ricezione «materiale» sia sufficiente. In ogni evenienza, devono concorrere le condizioni formali prescritte per la presentazione della dichiarazione: la domanda dev'essere esattamente compilata; essa dev'essere presentata all'ufficio doganale competente; ad essa vanno allegati tutti i documenti necessari per l'importazione. Nulla vieta nemmeno che si proceda, sin dal momento del deposito della dichiarazione, ad un esame inteso a stabilire se dei divieti o delle limitazioni ostino all'importazione della merce indicata nella dichiarazione, né che la dichiarazione sia disattesa per questo semplice motivo.

Terminata la fase scritta, si è passati alla fase orale il 4 aprile 1974. La ditta Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor era rappresentata dall'avv. P. Wendt e la Commissione dal suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf.

Durante la fase orale, *la ditta* ha richiamato l'attenzione sul fatto che la reiezione della domanda di sdoganamento trova il suo fondamento nella disciplina tedesca in materia d'ispezione veterinaria e che tale disciplina è più rigida e meticolosa di quella di qualsiasi altro Stato membro della Comunità. Secondo gli importatori tedeschi, tale disciplina non è compatibile con la normativa comunitaria. La vertenza sarebbe esaminata secondo una prospettiva errata, se non si tenessero nel debito conto le caratteristiche della normativa veterinaria tedesca. La ditta sottolinea inoltre che la carne presentata all'importazione era in perfette condizioni dal punto di vista sanitario ed avrebbe potuto certamente esser importata in ogni altro Stato membro. In effetti, la carne è stata venduta nel Belgio.

La ditta osserva altresì che la legge tedesca sull'ispezione veterinaria, al § 10 ed al § 16, dispone che le manchevolezze di carattere veterinario accertate dopo la messa in libera pratica possono comportare l'obbligo di riesportazione o di distruzione della carne. In tal caso, l'obbligo di importare, secondo il parere della stessa Commissione, sarebbe stato adempiuto. La ditta si chiede perché il deposito cauzionale andrebbe incamerato qualora le manchevolezze siano state accertate al momento dell'importazione.

La ditta respinge inoltre l'argomento della Commissione secondo cui un importatore potrebbe cercare di evitare la perdita del deposito cauzionale presentando alla dogana un prodotto di cui egli sa già che manca dei requisiti per venir effettivamente importato. La ditta osserva, tra l'altro, che il deposito cauzionale non è così elevato rispetto al prelievo che un importatore possa avere interesse a comportarsi in tale modo.

Infine la ditta richiama l'attenzione sul fatto che l'ufficio doganale non è, com'è stato sostenuto, l'autorità competente per l'ispezione sanitaria delle carni importate dall'estero.

La *Commissione* apporta lievi modifiche a quanto ha proposto alla Corte in merito alla soluzione della questione. Essa non ritiene più necessario od utile che, nella sentenza, si precisi ciò che si intende, in senso positivo, per accettazione della domanda. Essa propone quindi alla Corte di risolvere la questione come segue:

«L'accettazione da parte dell'ufficio doganale, ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento n. 1373/70, dell'atto con cui il dichiarante manifesta la propria volontà di mettere in libera pratica la merce non richiede che la pratica doganale sia definitivamente conclusa a favore del dichiarante. Tuttavia, la rilevanza della presente interpretazione è limitata alla determinazione della data in cui

l'obbligo d'importare, di cui al titolo, è considerato adempiuto ai sensi dell'art. 15, n. 1, lett. a), del regolamento summenzionato. Perché si applichi tale disposizione, occorre che la merce indicata nel titolo sia stata effettivamente messa in libera pratica».

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 7 maggio 1974.

In diritto

1 Con ordinanza 20 novembre 1973, pervenuta in cancelleria il 5 dicembre seguente, il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del termine «accetta» di cui all'art. 15, n. 5, lett. a), del regolamento CEE della Commissione 10 luglio 1970 n. 1373 (GU n. L 158, pag. 1), che stabilisce le modalità comuni di attuazione per il regime delle licenze d'importazione e d'esportazione e dei certificati di fissazione anticipata relativi a prodotti agricoli soggetti ad un regime di prezzo unico.

2 La questione è stata sollevata in una controversia fra un importatore di carne bovina congelata e le autorità tedesche, controversia vertente sullo svincolo della cauzione versata a garanzia dell'importazione autorizzata con licenza valida per un periodo determinato. Prima della scadenza del termine, l'importatore presentava all'ispezione sanitaria una partita di carne proveniente dall'estero, ma l'importazione non poteva aver luogo giacché la carne non possedeva i requisiti sanitari prescritti dalla legge tedesca.

3 L'art. 15, n. 2, del regolamento n. 1373/70 stabilisce che lo svincolo della cauzione è subordinato alla prova, «per l'importazione: dell'espletamento delle formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, secondo comma, lett. a)».

L'art. 15, n. 1, stabilisce, per quanto riguarda il periodo di validità delle licenze, che «l'obbligo d'importare è considerato come adempiuto e il diritto all'importazione in base al titolo come utilizzato, il giorno dell'espletamento delle formalità doganali...».

L'art. 15, n. 5, stabilisce che «il giorno in cui l'ufficio doganale accetta l'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa» è considerato come il giorno dell'espletamento delle formalità doganali.

4 Il regime della cauzione è destinato a garantire l'effettuarsi delle importazioni ed esportazioni per cui vengono chieste delle licenze, onde consentire tanto alla Commissione, quanto agli Stati membri l'esatta conoscenza dei negozi progettati. Il criterio decisivo per lo svincolo della cauzione si deve quindi desumere da una nozione comunitaria il cui senso e portata non possono dipendere dalle prassi doganali nazionali che non sono ancora state armonizzate.

Ne consegue che non si può considerare come unico criterio l'autorizzazione con cui l'ufficio doganale conclude la pratica mettendo la merce a disposizione dell'operatore, dato che questo atto può essere subordinato a condizioni diverse nei vari Stati, fra l'altro in relazione alle norme sul controllo sanitario della carne.

5 Scopo dell'art. 15, nn. 1 e 5, è quello si stabilire la data a partire dalla quale si deve ritenere che il titolare della licenza d'importazione abbia adempiuto l'obbligo di valersi della licenza entro il termine di validità ed abbia quindi soddisfatto la condizione essenziale per lo svincolo della cauzione. La garanzia che il regime della cauzione persegue non implica che la pratica doganale sia definitivamente conclusa a favore del dichiarante, ma consente di considerare l'obbligo come adempiuto ad una data anteriore, quale quella in cui l'ufficio doganale ha ricevuto l'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere alla messa in libera pratica dei prodotti, a condizione tuttavia che la messa in libera pratica abbia effettivamente luogo, sia pure in seguito.

Dall'art. 15, n. 3, si desume infatti che la prova cui è subordinato lo svincolo della cauzione va fornita mediante esibizione dell'esemplare n. 1 della licenza, sul quale sono indicate le partite di merce effettivamente importate.

6 Va cionondimeno rilevato che l'interesse pubblico, il quale richiede che l'andamento delle importazioni sia previsto nel modo più esatto possibile e giustifica il deposito cauzionale all'atto del rilascio della licenza d'importazione, va conciliato con l'esigenza, anch'essa facente parte dell'interesse pubblico, di non ostacolare il commercio mediante vincoli troppo rigorosi.

L'art. 18 del regolamento n. 1373/70 autorizza gli Stati membri, nel caso in cui l'importazione non abbia potuto essere tempestivamente effettuata per causa di forza maggiore, vuoi ad annullare l'obbligo d'importare e svincolare la cauzione, vuoi a prorogare la validità della licenza. La nozione di forza maggiore accolta dal regolamento va interpretata tenendo conto della particolare natura

dei rapporti di diritto pubblico che intercorrono fra gli operatori economici e l'amministrazione nazionale, come pure degli scopi della disciplina.

7 Da detti scopi, come pure dalle disposizioni dei regolamenti di cui trattasi, si desume che la nozione di forza maggiore non si limita all'impossibilità assoluta, bensì va estesa fino a ricomprendere le circostanze anomale, estranee all'importatore e prodottesi ad onta del fatto che il titolare della licenza abbia preso tutte le precauzioni che ci si può aspettare da un operatore prudente e diligente.

Sulle spese

8 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha sottoposto osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi di pronunziarsi sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno con ordinanza 20 novembre 1973, afferma per diritto:

1° Per stabilire la data in cui, ai sensi dell'art. 15, n. 1, lett. a), del regolamento n. 1373/70, si deve ritenere adempiuto l'obbligo d'importare in base alla licenza, l'accettazione da parte dell'ufficio doganale, ai sensi dell'art. 15, n. 5, lett. a), dell'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere alla messa in libera pratica della merce non implica che la pratica doganale sia definitivamente conclusa a favore del dichiarante.

2° Ai fini dell'art. 15, n. 1, occorre che la merce, dopo essere stata imputata alla licenza a norma dell'art. 8, n. 2, secondo comma, lett. a), sia stata effettivamente messa in libera pratica.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 maggio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 30 APRILE 1974 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Introduzione

Come sapete, l'importazione nel territorio della Comunità di prodotti agricoli soggetti ad organizzazioni comuni di mercato è subordinata — a norma dei regolamenti di base — al rilascio di licenze valide per un periodo di tempo determinato, che al tempo stesso obbligano ed autorizzano il titolare ad importare una data quantità del prodotto in questione.

L'impegno ad effettuare l'importazione entro la scadenza della licenza è garantito da un deposito cauzionale.

Gli stessi principi valgono anche per le esportazioni, nonché per la fissazione anticipata dei prelievi e delle restituzioni.

Con il regolamento 10 luglio 1970, n. 1373, la Commissione ha stabilito le modalità comuni di applicazione del regime delle licenze.

In particolare, tale regolamento chiarisce il significato dell'espressione «formalità doganali di importazione» (art. 8, n. 2, 2° capoverso, lettera a)), stabilisce che «l'obbligo di importare è considerato come adempiuto ... il giorno dell'espletamento delle formalità doganali» (art. 15, n. 1, a)), e precisa che «si considera come *giorno* di espletamento delle formalità doganali il giorno in cui il dichiarante — cioè l'importatore — manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa» (art. 15, n. 5, lettera a)).

Infine, a norma dello stesso art. 15, n. 2, lo svincolo della cauzione è subordinato, per quanto concerne l'importazione, alla presentazione della prova dell'espletamento delle formalità doganali di cui all' art. 8, n. 2, lettera a).

1 — Traduzione dal francese.