CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 28 maggio 1998 *

Indice

I — Introduzione ..... I - 1044

II — Fatti e procedimento ..... I - 1044

III — Questioni pregiudiziali ..... I - 1045

IV — Contesto giuridico ..... I - 1045

V — Tesi sostenute nell'ambito del procedimento pregiudiziale ..... I - 1049

VI — Soluzione da me proposta per le questioni pregiudiziali ..... I - 1050

A — In ordine alla delimitazione dei campi di applicazione degli artt. 900 e 905 del regolamento (CEE) n. 2454/93 ..... I - 1050

B — In ordine alla ripartizione delle competenze tra autorità doganali nazionali e Commissione nell'ambito dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione ..... I - 1053

a) Il margine di discrezionalità di cui dispongono le autorità doganali nazionali nell'ambito dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione I - 1053

b) Interpretazione storica e sistematica dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione ..... I - 1055

i) Approccio storico ..... I - 1055

ii) Approccio sistematico ..... I - 1057

C — Sul problema dell'accertamento di ciò che è tale da costituire una «situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione ..... I - 1058

a) In generale ..... I - 1058

b) Nel caso specifico ..... I - 1060

VII — Conclusione ..... I - 1064

* Lingua originale: il greco.

I — Introduzione

Nella causa che vi apprestate ad esaminare, la Corte è chiamata a pronunciarsi su due questioni pregiudiziali sottopostele dal Bundesfinanzhof, suprema giurisdizione tedesca, relative all'interpretazione di alcune disposizioni del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario [1].

II — Fatti e procedimento

1. Nel gennaio 1994 un quantitativo di circa 3,2 milioni di sigarette veniva rubato in un deposito situato nella zona di adesione (nuovi Länder), di cui il ricorrente nel procedimento per cassazione («Revision») (in prosieguo: il «ricorrente») aveva la gestione; queste sigarette appartenevano principalmente a terzi. Successivamente, lo Hauptzollamt (autorità doganale), parte resistente nel procedimento a quo (in prosieguo: lo «HZA»), ingiungeva al ricorrente, in quanto soggetto passivo del tributo doganale, il pagamento dei dazi e di altri tributi dovuti per l'importazione di sigarette in Germania [2]. Poiché l'opposizione proposta avverso l'ingiunzione di pagamento veniva rigettata, quest'ultima diveniva conseguentemente esecutiva. Lo HZA rigettava inoltre la domanda di sgravio dei dazi e dei tributi all'importazione presentata dal ricorrente facendo valere ragioni di equità. Il debitore proponeva quindi un ricorso di annullamento davanti al Finanzgericht (giudice tributario di primo grado), diretto contro il rifiuto di sottoporre la domanda di sgravio alla Commissione in applicazione del diritto doganale comunitario; tale ricorso non veniva accolto. Infatti, il suddetto giudice di primo grado statuiva che i principi di diritto interno relativi alle deroghe all'applicazione di disposizioni fiscali per ragioni di equità erano venuti meno poiché soppiantati dall'applicazione del diritto comunitario. Il Finanzgericht riteneva che i presupposti per adire la Commissione con una domanda di sgravio non fossero soddisfatti, in quanto non si riscontrava nel caso specifico alcuna «situazione particolare» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento (CEE) n° 2454/93 [3] (in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).

2. Il ricorrente nel procedimento a quo sosteneva, dinanzi al giudice di rinvio, che il giudice di primo grado aveva interpretato in maniera erronea la disposizione di diritto comunitario appena citata, in quanto la decisione sulla domanda di sgravio ai sensi dell'art. 905 del regolamento di applicazione era stata presa in virtù dell'esercizio di un potere discrezionale e in quanto il concetto giuridico indeterminato di «situazione particolare», utilizzato dal legislatore comunitario, doveva essere interpretato alla luce delle disposizioni di diritto nazionale che regolano l'applicazione del principio di equità. Egli aggiungeva che l'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione contiene solo una enumerazione indicativa di ipotesi particolari nelle quali un rimborso dei dazi all'importazione è obbligatorio. Il ricorrente nel procedimento a quo faceva valere che, avuto riguardo alla peculiarità del suo caso personale, quest'ultimo doveva potersi aggiungere a queste deroghe. Egli citava, a questo

1 — GU L 253, pag. 1.

2 — Ossia di dazi doganali per un ammontare pari a 58 206,87 DM e una tassazione complessiva pari a 485 703,99 DM.

3 — Citato supra alla nota 1.

riguardo, una serie di situazioni particolari che giustificano, a suo modo di vedere, lo sgravio dei dazi accertati.

3. Il giudice di rinvio ritiene che l'interpretazione delle disposizioni pertinenti ai fini della soluzione della presente controversia non sia univoca e, per questo motivo, deferisce alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali. La prima questione è relativa alla delimitazione del campo di applicazione degli artt. 900, n. 1, lett. a), e 905, n. 1, del regolamento di applicazione del codice doganale, specialmente in quanto il ricorrente adduce il furto di merci non comunitarie importate; la seconda questione riguarda l'interpretazione dell'espressione «situazione particolare», utilizzata dal legislatore comunitario nella citata disposizione dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione del codice doganale.

III — Questioni pregiudiziali

«1) Se l'art. 905, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/12 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1), debba essere interpretato nel senso che le competenti autorità doganali debbano escludere la sussistenza di una "situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato", quando, in caso di furto di beni giacenti in magazzino (merci di provenienza extracomunitaria) non sussistano i requisisti, previsti dall'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario, ai fini dello sgravio del dazio a favore del titolare del magazzino.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se tale principio debba valere anche nel caso estremo in cui il rischio del furto non fosse assicurabile e la riscossione del dazio annienterebbe finanziariamente il titolare del magazzino, ovvero se, in presenza di una siffatta fattispecie, non possa escludersi che ricorra una "situazione particolare" ex art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario, da sottoporsi alla Commissione affinché possa pronunciarsi in merito».

IV — Contesto giuridico

4. Il problema del rimborso o dello sgravio dei dazi all'importazione forma anzitutto

oggetto dell'art. 239 del codice doganale comunitario. [4]

«Articolo 239

1. Si può procedere al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione in situazioni diverse da quelle di cui agli articoli 236, 237 e 238:

— da determinarsi secondo la procedura del comitato;

— dovute a circostanze che non implicano frode o manifesta negligenza da parte dell'interessato. Le situazioni in cui si applica la presente disposizione e le modalità procedurali da osservare sono definite secondo la procedura del comitato. Il rimborso o lo sgravio possono essere subordinati a condizioni particolari.

2. Il rimborso o lo sgravio dei dazi per i motivi di cui al paragrafo 1 è concesso su richiesta presentata all'ufficio doganale interessato entro dodici mesi dalla data della comunicazione al debitore dei predetti dazi.

Tuttavia, in casi eccezionali debitamente giustificati, l'autorità doganale può autorizzare il superamento di tale termine».

5. Le disposizioni necessarie per l'applicazione di questa disposizione sono state adottate, in forza della disposizione di abilitazione di cui all'art. 249 del codice doganale comunitario, con il regolamento (CEE) della Commissione n. 2454/93, precedentemente citato [5]. Le disposizioni che ci interessano figurano nella parte IV («Obbligazione doganale»), titolo IV («Rimborso o sgravio dei dazi all'importazione o all'esportazione»), capitolo 3 («Disposizioni specifiche relative all'applicazione dell'articolo 239 del codice») del regolamento di applicazione. È opportuno rilevare come il legislatore comunitario non operi alcuna distinzione tra le decisioni spettanti alle autorità doganali degli Stati membri (sezione 1 del citato capitolo 3, ossia gli artt. 899-904) e quelle spettanti alla Commissione (sezione 2 del citato capitolo 3, ossia gli artt. 905-909). Più precisamente, le disposizioni pertinenti ai fini della risposta da dare

4 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, n. 2913, che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1).

5 — V. supra alla nota 1.

ai quesiti pregiudiziali posti nel caso di specie sono le seguenti:

«Capitolo 3

Disposizioni specifiche relative all'applicazione dell'articolo 239 del codice

Sezione 1

Decisioni spettanti alle autorità doganali degli Stati membri

Articolo 899

Fatte salve altre situazioni da esaminare caso per caso nell'ambito della procedura prevista dagli articoli da 905 a 909 e quando l'autorità doganale di decisione, cui è stata presentata la domanda di rimborso o di sgravio di cui all'articolo 239, paragrafo 2 del codice, constati:

— che i motivi addotti a sostegno della domanda corrispondono all'una o all'altra situazione di cui agli articoli da 900 a 903 e che non vi è stata alcuna manovra fraudolenta o manifesta negligenza dell'interessato, accorda il rimborso o lo sgravio dell'importo dei dazi all'importazione in oggetto.

Per "interessato" s'intende la (le) persona(e) di cui all'articolo 878, paragrafo 1, o i loro rappresentanti e, all'occorrenza, ogni altra persona che abbia partecipato all'espletamento delle formalità doganali relative alle merci in oggetto o che abbia dato le istruzioni necessarie per l'espletamento di tali formalità;

— che i motivi addotti a sostegno della domanda corrispondono all'una o all'altra situazione di cui all'articolo 904, non accorda il rimborso o lo sgravio dell'importo dei dazi all'importazione in oggetto.

Articolo 900

1. Si procede al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione quando:

a) le merci non comunitarie, vincolate ad un regime doganale comportante l'esonero totale o parziale dai dazi all'importazione, o le merci immesse in libera pratica con

un trattamento tariffario favorevole a motivo della loro destinazione per scopi specifici siano state rubate e tali merci siano ritrovate in breve tempo e restituite, nello stato in cui si trovavano al momento del furto, al regime doganale cui erano state inizialmente assegnate;

(...)

Articolo 904

Non si procede al rimborso o allo sgravio dei dazi all'importazione quando, secondo il caso, l'unico motivo a sostegno della domanda di rimborso o di sgravio è costituito:

a) dalla riesportazione fuori del territorio doganale della Comunità per motivi diversi da quelli di cui all'articolo 237 o 238 del codice o all'articolo 900 o 901, in particolare per la mancata vendita di merci precedentemente vincolate ad un regime doganale comportante l'obbligo di pagare i dazi all'importazione;

b) salvo nei casi espressamente previsti dalla normativa comunitaria, dalla distruzione, per qualsiasi motivo, di merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di pagare i dazi all'importazione dopo il loro svincolo da parte dell'autorità doganale;

c) dalla presentazione, anche in buona fede, per la concessione di un trattamento tariffario preferenziale per merci dichiarate per la libera pratica, di documenti rivelatisi in un secondo tempo falsi, falsificati o non validi per la concessione di tale trattamento.

Sezione 2

Decisioni spettanti alla Commissione

Articolo 905

1. Quando l'autorità doganale di decisione, alla quale è stata presentata la domanda di rimborso o di sgravio in virtù dell'articolo 239, paragrafo 2 del codice, non sia in grado di decidere, sulla base dell'articolo 899, e la domanda sia corredata di giustificazioni tali

da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato, lo Stato membro da cui dipende tale autorità trasmette il caso alla Commissione affinché sia evaso conformemente alla procedura di cui agli articoli da 906 a 909.

Il termine "interessato" dev'essere inteso nel senso di cui all'articolo 899.

In tutti gli altri casi, l'autorità doganale di decisione respinge la domanda.

(...)».

V — Le tesi sostenute nell'ambito del procedimento pregiudiziale

6. Preliminarmente, è utile ricordare gli argomenti svolti dalle parti nel procedimento a quo e dalle parti intervenienti nell'ambito del procedimento davanti alla Corte. Tre opinioni interpretative sono state proposte alla Corte.

7. i) Il ricorrente nel procedimento a quo sostiene che le disposizioni dell'art. 900 del regolamento di applicazione non disciplinano in modo definitivo il problema dello sgravio dei dazi all'importazione in caso di furto delle merci: infatti, esisterebbero ipotesi di sgravio in caso di furto rientranti nell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Inoltre, alla luce del diritto nazionale, la «situazione particolare» che è il presupposto per l'applicazione dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione potrebbe consistere nel fatto che l'esecuzione forzata al fine della riscossione dei dazi doganali comporterebbe il totale dissesto finanziario del debitore; per il ricorrente nel procedimento a quo, tali circostanze giustificano lo sgravio dei suddetti dazi in nome dell'equità.

8. ii) Dal canto suo, il governo francese sostiene che il semplice furto di merci non costituisce in sé una «situazione particolare» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, atta a giustificare lo sgravio dei dazi all'importazione, dal momento che, da un lato, le condizioni elencate all'art. 900, n. 1, lett. a), non sarebbero soddisfatte e, dall'altro, il ricorrente non avrebbe dimostrato che le merci rubate non sono entrate nei circuiti commerciali della Comunità. Inoltre, secondo il governo francese, il rischio di totale dissesto finanziario del ricorrente, anche se dovuto al fatto che quest'ultimo non aveva la possibilità di assicurare le merci contro il furto, non costituisce una «situazione particolare» ai sensi della direttiva. In subordine, il governo francese fa valere che, nell'ipotesi in cui il rischio di fallimento potesse essere qualificato come una «situazione particolare», il fatto che il ricorrente abbia omesso di assicurarsi contro il furto implica una negligenza manifesta da parte sua e, in questo caso, non potrebbe concedersi alcuno sgravio dei dazi. Il governo italiano conclude nello stesso

senso. A suo parere, il furto delle merci in questione non può essere considerato come una «situazione particolare» che consenta lo sgravio dei dazi. Per il governo italiano, occorre rispondere negativamente alla domanda formulata dal ricorrente nel procedimento a quo, intesa a far considerare come situazione particolare, che giustifica lo sgravio dei dazi, il rischio della propria rovina in conseguenza dell'eventuale riscossione dei dazi doganali, considerata l'impossibilità di assicurare le merci rubate.

9. iii) Per contro, la Commissione propone alla Corte di dichiarare che, da un lato, nel caso di un furto di merci non comunitarie, l'assenza delle condizioni di applicazione dell'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione non impedisce automaticamente l'applicazione dell'art. 905, sempreché, beninteso, siano soddisfatte le condizioni di applicazione di quest'ultima disposizione; dall'altro, la Commissione ritiene che, in caso di furto di merci, né l'assenza di un'assicurazione che copra le merci contro il furto né il rischio di fallimento dell'interessato in seguito alla riscossione dei dazi doganali consentano di concludere, di per sé, che non vi sia stata «alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato» ai sensi del citato art. 905.

In ogni caso, sottolinea la Commissione, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione dipende dalla valutazione della questione se esistano alcuni elementi «tali da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato» e non dalla questione se questi stessi elementi costituiscano realmente una situazione particolare che giustifica lo sgravio dei dazi, come sostiene, erroneamente secondo la Commissione, il giudice di rinvio. La Commissione sostiene che occorre valutare gli elementi della controversia in esame interpretando l'art. 905 nel modo appena esposto e non cercando di sapere se, nel caso del ricorrente nel procedimento a quo, lo sgravio dei dazi accertati si giustifichi per ragioni di equità.

VI — Soluzione da me proposta per le questioni pregiudiziali

A — *In ordine alla delimitazione dei campi di applicazione degli artt. 900 e 905 del regolamento (CEE) n. 2454/93*

10. Il legislatore comunitario ha istituito un chiaro procedimento ad hoc per l'applicazione dell'art. 239 del codice doganale, in materia di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione o all'esportazione. Conformemente all'art. 899 del regolamento di applicazione, la domanda di rimborso o di sgravio è sottoposta all'autorità doganale competente degli Stati membri. L'autorità nazionale è, in primo luogo, chiamata a prendere per proprio conto una decisione positiva o negativa, nel caso in cui le condizioni elencate agli artt. 899-904 siano soddisfatte, oppure ad esaminare la domanda alla luce dell'art. 905, veri-

ficando se sia opportuno o no trasmettere la pratica alla Commissione, alla quale, conformemente agli artt. 906-909, spetta il potere di decisione, perché questa si pronunci. In tal modo, a livello legislativo, si opera una distinzione fondamentale tra i poteri delle autorità doganali nazionali e quelli della Commissione [6].

11. Dopo che la domanda di rimborso o di sgravio dei dazi all'importazione o all'esportazione è stata inoltrata, le autorità doganali nazionali debbono esaminare la pratica alla luce degli artt. 899-904 e, quindi, ove il caso di specie non rientri nel campo di applicazione di queste disposizioni, alla luce dell'art. 905 del regolamento di applicazione. Ritengo che questo ordine di analisi delle questioni giuridiche disciplinate dalle pertinenti disposizioni del regolamento di applicazione sia l'unico appropriato. Innanzi tutto, la logica giuridica impone ad un organo amministrativo di esaminare, in primo luogo, in quale misura ha la possibilità di affrontare un problema nel quadro dell'esercizio del suo potere decisionale esclusivo, prima di esaminare il medesimo problema nel quadro delle competenze concorrenti, sussidiarie e, in ogni caso, non decisionali che esso parimenti detiene.

12. Inoltre, la procedura di esame di una domanda di sgravio dei dazi descritta sopra è quella che manifestamente corrisponde meglio alla struttura generale delle disposizioni del regolamento di applicazione e alla volontà del legislatore comunitario. In particolare, il fatto che le disposizioni degli artt. 899-904 precedano quelle dell'art. 905 non è privo di significato. Allo stesso modo, l'art. 899 del regolamento di applicazione, posto all'inizio del capitolo intitolato «Disposizioni specifiche relative all'applicazione dell'art. 239 del codice» [il codice doganale comunitario], che contiene le direttive generali relative al trattamento dei casi di sgravio di dazi per le autorità doganali nazionali, invita queste autorità ad accogliere o respingere queste domande nella misura in cui ricorrano le circostanze di cui agli artt. 900-904, «fatte salve altre situazioni da esaminare caso per caso nell'ambito della procedura prevista dagli articoli da 905 a 909 (...)». Infine, l'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione indica espressamente che bisogna applicare l'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione «quando l'autorità doganale di decisione non sia in grado di decidere, sulla base dell'art. 899 (...)».

13. Pertanto, le autorità doganali sono tenute ad esaminare prima di tutto la questione se la domanda presentata rientri nelle fattispecie descritte agli artt. 900-903 del regolamento di applicazione; in caso affermativo, esse, ove le condizioni elencate all'art. 899 del medesimo regolamento siano soddisfatte, accordano lo sgravio dei diritti accertati. Ne consegue che, se la situazione esaminata non rientra tra quelle di cui agli artt. 900-903, occorre esaminare in quale misura essa rientri nel campo di applicazione dell'art. 904 del regolamento di applicazione; se questo è il caso, in conformità dell'ultimo capoverso dell'art. 899, la domanda deve essere respinta. Una volta terminata questa prima fase dell'esame, l'autorità nazionale deve infine esaminare la domanda alla luce dell'art. 905.

6 — V. infra, paragrafo 19 delle presenti conclusioni.

14. Per quanto riguarda il caso di specie, il fatto che l'interessato adduca il furto delle merci per le quali i dazi all'importazione sono stati accertati avrebbe dovuto indurre lo HZA ad esaminare la domanda, in un primo momento, alla luce del combinato disposto dell'art. 900, n. 1, lett. a), e dell'art. 899 del regolamento di applicazione. L'art. 900 riguarda infatti il rimborso o lo sgravio dei dazi all'importazione per merci non comunitarie che sono state rubate. Orbene, manca una condizione essenziale perché i fatti in questione siano riconducibili alle previsioni dell'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione. Risulta dagli elementi di fatto riportati dal giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio che le merci rubate non hanno potuto essere «ritrovate in breve tempo e restituite, nello stato in cui si trovavano al momento del furto, al regime doganale cui erano state inizialmente assegnate». Pertanto, è a buon diritto che, in conformità degli artt. 899-900, n. 1, lett. a), lo HZA non ha adottato una decisione che accorda lo sgravio dei suddetti dazi all'importazione. Tuttavia, questa autorità doganale non era, d'altronde, in grado di prendere una tale decisione, nel quadro del potere decisionale conferitole dall'art. 899 del regolamento di applicazione, dal momento che i motivi su cui si fonda la domanda di sgravio che è stata presentata non figurano tra quelli elencati all'art. 904 del regolamento di applicazione.

15. È soltanto dal momento in cui l'autorità doganale nazionale «non sia in grado di decidere» [7], accettando o rifiutando di concedere lo sgravio, che si pone il problema dell'applicazione della procedura dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione, nell'ambito della quale il potere di decisione spetta alla Commissione e alle autorità doganali nazionali è conferito solo un ruolo sussidiario.

16. Sul punto, va sottolineato come le procedure previste dagli artt. 899-904, da un lato, e dagli artt. 905-909, dall'altro, siano assolutamente distinte l'una dall'altra. Come precisano correttamente sia il ricorrente che la Commissione, il fatto che la situazione del ricorrente nel procedimento a quo non rientri in una delle fattispecie menzionate agli artt. 900-903 non può in alcun modo comportare il rigetto automatico della sua domanda, questa volta sulla base dell'art. 905 del regolamento di applicazione. Quest'ultima disposizione introduce nel diritto doga nale comunitario una clausola generale di equità destinata per l'appunto ad essere applicata a situazioni individuali che, di per sé, non rientrano in alcuna delle fattispecie descritte dal legislatore comunitario agli artt. 900-903 (favorevoli al debitore dei dazi) e all'art. 904 (che gli sono sfavorevoli) del regolamento di applicazione. Pertanto, nel caso di specie, la circostanza che il furto delle merci, fatto valere dall'interessato, non risponda alle condizioni dell'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione, che permette all'autorità doganale nazionale di accordare essa stessa lo sgravio dei diritti accertati, non implica, puramente e semplicemente, che questi stessi elementi, su cui si basa la domanda introdotta dal debitore dei diritti accertati, non possano giustificare uno sgravio di questi dazi in forza della procedura di cui all'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione.

7 — Sono i termini utilizzati dal legislatore comunitario all'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione.

17. Questa soluzione si è altresì imposta nella sentenza pronunciata nella causa 283/82 [8], che riguardava il rimborso o lo sgravio dei dazi all'importazione in forza del regolamento (CEE) n. 1430/79 [9]. Invitata a pronunciarsi sul problema dell'applicazione degli artt. 3, 4 e 13 del regolamento n. 1430/79, la Corte ha affermato quanto segue: «L'art. 13 appare alla Corte, alla luce della motivazione del regolamento, come una clausola generale d'equità destinata a comprendere le situazioni diverse da quelle che ricorrono più frequentemente nella pratica e che, al momento dell'adozione del regolamento, potevano dar luogo ad una normativa particolare. Come si desume dalle condizioni poste perché si possa fruire degli artt. 3 e 4, questi non avevano a quanto pare di mira la situazione particolare nella quale si trova la ricorrente. Stando così le cose, la Corte non vede alcuna ragione per escludere, in questo caso, l'eventuale applicazione dell'art. 13» [10].

18. Gli elementi che precedono offrono una risposta generale alla prima questione formulata alla Corte dal Bundesfinanzhof. Tuttavia, il fatto che l'autorità doganale nazionale non sia in grado «di decidere» in base agli artt. 899-904 del regolamento di applicazione non costituisce certamente l'unico presupposto per la trasmissione della pratica alla Commissione, conformemente all'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Prima di trasmettere il caso alla Commissione, l'autorità doganale nazionale è chiamata a valutare in quale misura «la domanda sia corredata di giustificazioni tali da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato». L'interrogativo, pienamente giustificato, del giudice di rinvio, da cui discende la formulazione dei quesiti pregiudiziali in esame, riguarda precisamente l'interpretazione di questa condizione. Analizzerò più a fondo questo problema nel prosieguo della mia trattazione.

B — *In ordine alla ripartizione delle competenze tra autorità doganali nazionali e Commissione nell'ambito dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione*

a) *Il margine di discrezionalità di cui dispongono le autorità doganali nazionali nell'ambito dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione*

19. Ritengo che sia opportuno accordare un'importanza particolare a questo aspetto dell'interpretazione dell'art. 905 del regola-

8 — Sentenza della Corte 15 dicembre 1983, causa 283/82, Schoellershammer/Commissione (Racc. pag. 4219).

9 — Regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (GU L 175, pag. 1). Adottando questo regolamento, il legislatore comunitario aveva istituito, prima che fosse redatto il codice doganale comunitario, un regime di rimborso o di sgravio dei dazi corrispondente a quello previsto nei regolamenti del Consiglio nn. 2913/92 e 2454/93, di cui trattasi della controversia in esame. Gli artt. 3 e 4, in particolare, elencano le fattispecie specifiche che consentono di procedere al rimborso o allo sgravio dei dazi; queste disposizioni rivestono, nella struttura del regolamento n. 1430/79, una posizione identica a quella degli artt. 899-904 del regolamento n. 2454/93. Parallelamente, con l'art. 13 del suddetto regolamento, il legislatore comunitario ha introdotto la clausola generale di equità; l'art. 13 del citato regolamento corrisponde dunque alle disposizioni dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario.

10 — Punto 7 della sentenza Schoellershammer/Commissione, citata.

mento di applicazione, per dare al giudice di rinvio una risposta alle questioni pregiudiziali che sia la più idonea a risolvere la controversia sottoposta al suo giudizio. Come fa correttamente osservare la Commissione, il ruolo conferito alle autorità doganali nazionali dal legislatore comunitario nell'ambito dell'applicazione della clausola generale di equità di cui all'art. 905 del regolamento di applicazione non consiste nel considerare in modo esaustivo le situazioni che giustificano, per motivi di equità, lo sgravio dei diritti accertati, bensì nel selezionare le domande che, a prima vista, possano considerarsi rientrare nella clausola generale di equità. Queste domande sono successivamente trasmesse alla Commissione, che è la sola competente per decidere in materia. È, d'altronde, la ragione per la quale l'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione stabilisce espressamente che l'autorità doganale nazionale trasmette il caso alla Commissione quando «la domanda sia corredata di giustificazioni tali [11] da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato».

20. Pertanto, l'autorità nazionale non è chiamata a esaminare la domanda che le è presentata nella prospettiva di una risposta, positiva o negativa, alla questione dei limiti entro cui il caso sollevato dal ricorrente costituisca una «situazione particolare» che, per motivi di equità, giustifichi lo sgravio dei dazi; il potere della citata autorità nazionale si esaurisce con la valutazione delle giustificazioni invocate dal ricorrente, circa il punto di sapere se queste risultino da «circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato» e siano tali da costituire una «situazione particolare»; la questione dei limiti entro i quali questa situazione giustifica lo sgravio dei dazi sarà valutata dalla Commissione, nel quadro dell'applicazione degli artt. 905-909 del regolamento di applicazione.

21. Come fa rilevare, a mio parere giustamente, la Commissione nelle prime considerazioni che essa sviluppa a proposito dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, il giudice di rinvio sembra partire da un principio interpretativo errato, per il fatto che esso ritiene che la suddetta disposizione prescriva che le autorità doganali nazionali siano convinte del fatto che le circostanze addotte dal ricorrente costituiscono o no una «situazione particolare» ai sensi di questo articolo. Il giudice di primo grado sembra anch'esso essersi basato sul medesimo principio, errato, di interpretazione.

22. È quindi indispensabile sottolineare, nel quadro della risposta da dare alle questioni

11 — Il corsivo è mio. La volontà chiaramente espressa del legislatore comunitario di non richiedere, perché si abbia la trasmissione del caso alla Commissione, che le autorità doganali nazionali siano convinte dell'esistenza di una «situazione particolare», e di accontentarsi della constatazione, da parte di queste, che una tale «situazione particolare» può eventualmente esistere, risulta ugualmente dalle diverse versioni linguistiche della disposizione in questione: «(...) the application is supported by evidence which *might* constitute a special situation (...)», «(...) la demande [soit] assortie de justifications *susceptibles* de constituer une situation particulière (...)», «(...) die Begründung des Antrags auf einem besonderen Fall *schließen* [läßt] (...)».

pregiudiziali, che la valutazione effettuata dall'autorità doganale nazionale (lo HZA) in merito agli elementi di diritto e di fatto che il ricorrente nel procedimento a quo ha fatto valere dinanzi ad esso, ossia la circostanza stessa del furto e il luogo dove questo si è verificato, l'impossibilità di assicurare le merci e il rischio di totale dissesto finanziario in caso di riscossione dei dazi, non deve costituire, ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, una valutazione definitiva effettuata sul punto se questi elementi siano costitutivi di una situazione particolare che giustifichi lo sgravio dei dazi; al contrario, si deve esaminare se i suddetti elementi consentano di riconoscere circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato e tali da costituire una «situazione particolare» che sarà successivamente esaminata dalla Commissione sotto il profilo della giustificazione dello sgravio dei dazi [12].

b) *Interpretazione storica e sistematica dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione*

L'interpretazione storica e sistematica delle pertinenti disposizioni di diritto comunitario confermano ulteriormente le conclusioni alle quali sono giunto in precedenza.

12 — D'altronde, la Commissione, se ritiene che gli elementi di informazione che le sono stati comunicati siano insufficienti, può chiedere alle autorità doganali nazionali la comunicazione di elementi di informazione complementari, come previsto espressamente dall'art. 905, n. 2, secondo comma, del regolamento di applicazione.

i) Approccio storico

23. Prima di tutto, è utile esaminare l'evoluzione della legislazione comunitaria fino all'introduzione dell'attuale art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Come ho precedentemente ricordato [13], l'art. 13 del regolamento 1430/79 del Consiglio [14] enunciava già una clausola generale di equità; questo articolo disponeva: «Si può procedere al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione in situazioni derivanti da circostanze particolari che non implichino nessuna negligenza o simulazione da parte dell'interessato». È opportuno rilevare che i 'considerando' di questo regolamento affermano che «solo le situazioni specifiche più correntemente costatate nella prassi doganale possono formare materia di regolamentazione del rimborso o dello sgravio dei diritti all'importazione; che è opportuno prevedere il ricorso ad una *procedura comunitaria* [15] al fine di definire, ove occorra, altre situazioni che giustifichino parimenti il rimborso o lo sgravio dei diritti all'importazione». La disposizione dell'art. 13 è stata in seguito modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3069/86 [16]. Nei 'considerando' del regolamento modificativo si afferma che «l'esperienza acquisita ha dimostrato che il potere di decidere su tale tipo di domande di rimborso o di sgravio può essere *conferito senza inconvenienti agli Stati membri* [17], sempreché venga accertato che, pur non essendo rispettate le disposizioni procedurali, risultino soddisfatte le condizioni di fondo stabilite per il rimborso o lo sgravio dei diritti e che, nel

13 — V. supra, paragrafo 17 delle presenti conclusioni.

14 — Regolamento citato alla nota 9.

15 — Il corsivo è mio.

16 — Regolamento (CEE) del Consiglio 7 ottobre 1986, n. 3069, che modifica il regolamento (CEE) n. 1430/79 relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (GU L 286, pag. 1).

17 — Il corsivo è mio.

caso in esame, non vi è stata alcuna simulazione o negligenza grave da parte dell'interessato; che è pertanto necessario modificare l'art. 13». Il nuovo art. 13 disponeva: «Si può procedere al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione in situazioni particolari, derivanti da circostanze particolari che non implichino alcuna simulazione o negligenza manifesta da parte dell'interessato» [18].

24. Dopo l'adozione del codice doganale comunitario, il legislatore comunitario è ritornato sul problema della clausola generale di equità abrogando le disposizioni prima citate e introducendo le disposizioni pertinenti dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario. Nel capitolo che ci riguarda di questo regolamento di applicazione, esso ha voluto chiaramente ripartire le competenze tra autorità doganali nazionali e Commissione, allo scopo di rinforzare il ruolo di quest'ultima, in particolare nel caso in cui il trattamento del caso della domanda di sgravio dei dazi all'importazione supponga una qualificazione degli elementi di fatto in funzione della clausola generale di equità e conferisce un ampio margine di discrezionalità all'organo amministrativo di decisione.

18 — Va rilevato che l'istituzione che applica l'art. 13 del regolamento n. 1430/79, sia prima che dopo la sua modifica, è chiamata a valutare se una situazione particolare giustifichi lo sgravio dei dazi e non se un caso specifico sia *tale* da costituire una situazione particolare. In altri termini, l'art. 13 del regolamento n. 1430/79 corrisponde all'art. 907 del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario, e non all'art. 905 di cui ci occupiamo in questo contesto. L'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione istituisce uno stadio preliminare di valutazione della domanda di sgravio, che precede lo stadio di valutazione al quale si riferiscono l'art. 13 del regolamento n. 1430/79 nonché l'art. 907 del regolamento di applicazione.

25. Ritengo di poter dedurre dalle successive modifiche della legislazione doganale la volontà degli autori del regolamento di applicazione di dare supremazia alla Commissione sulle autorità doganali nazionali. Per essere chiari, il regolamento di applicazione distingue due categorie di fattispecie:

— da un lato, quelle che, poiché corrispondono ad una disposizione regolamentare che esaurisce la questione, non hanno bisogno di essere esaminate sotto il profilo della clausola generale di equità. Per queste fattispecie, la nozione vaga di equità si è trasformata in disposizioni specifiche concrete [19] e il margine di discrezionalità dell'autorità di decisione è particolarmente limitato; il trattamento di queste domande è demandato alle autorità doganali nazionali;

— dall'altro, quelle per le quali il legislatore non poteva prevedere a priori disposizioni che permettessero di regolarle in maniera esaustiva. Queste fattispecie dovranno essere esaminate alla luce del principio generale di equità e il margine di discrezionalità dell'organo amministrativo competente è quindi maggiore; questi casi sono pertanto devoluti alla Commissione, nell'interesse dell'ottimale applicazione del diritto comunitario.

19 — Si tratta degli artt. 900-904 del regolamento di applicazione.

ii) Approccio sistematico

26. Deve inoltre attribuirsi una particolare importanza all'argomento tratto dall'interpretazione sistematica del regolamento di applicazione. Nel regime doganale comunitario, la decisione definitiva sull'applicazione della clausola generale di equità per i casi che non sono espressamente previsti dagli artt. 900-904 del regolamento di applicazione spetta alla Commissione; è pertanto a questa istituzione che occorrerà sottoporre il caso in vista di un giudizio sulla domanda, salvo quando l'interessato adduca circostanze che possano implicare manovra fraudolenta o manifesta negligenza da parte sua, o quando la domanda sia totalmente priva di fondamento; ma quando la domanda è corredata da giustificazioni *tali* da costituire una «situazione particolare», ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, il caso deve essere sottoposto alla Commissione. L'utilizzo dell'espressione «tali da costituire una situazione particolare» nel testo di questa disposizione significa che le autorità doganali nazionali sono tenute a respingere le domande manifestamente irricevibili o che non sono corredate da alcun elemento di giustificazione e che la Commissione non potrebbe accogliere neanche impiegando fino ai suoi limiti il margine di discrezionalità di cui essa dispone, applicando la clausola generale di equità nel senso più favorevole all'interessato. Se però esiste una pur tenue eventualità di accoglimento della domanda del debitore dei dazi, le autorità doganali nazionali sono tenute a trasmettere la pratica alla Commissione.

27. Al contrario, se le autorità doganali nazionali interpretassero o applicassero le disposizioni dell'art. 905, n. 1, in modo tale da poter decidere sul merito del caso, giudicando quindi esse stesse se sia opportuno applicare la clausola generale di equità in favore dell'interessato, allora esisterebbe un rischio di rigetto sistematico di tali domande, non più ad opera dell'organo al quale il potere di decisione è conferito (cioè la Commissione), ma ad opera degli organi che, secondo il significato reale della disposizione di diritto comunitario, devono limitarsi ad operare una prima selezione delle domande, senza dover procedere ad un esame completo del caso nel merito.

28. Il rovesciamento dell'equilibrio voluto dal legislatore comunitario ai fini della ripartizione delle competenze tra autorità doganali nazionali e Commissione pregiudica su un piano più generale il regime doganale comunitario. La presente controversia offre un chiaro esempio di simili effetti. L'autorità doganale nazionale (lo HZA) respinge una domanda di sgravio dei dazi all'importazione ritenendo che gli elementi di fatto invocati dal ricorrente non costituiscano una «situazione particolare» che giustifica l'applicazione della clausola generale di equità tratta dalla procedura di cui agli artt. 905-909 del regolamento di applicazione; il giudice adito in primo grado perviene alla medesima conclusione. Dal canto suo, il giudice di cassazione («Revision»), cioè il Bundesfinanzhof, partendo dallo stesso principio di applicazione delle disposizioni dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, chiede alla Corte di precisare in cosa consista la «situazione particolare» che, ai sensi di questo articolo, giustifica lo sgravio dei dazi per motivi di equità. Se la Corte risponde a questa domanda, essa risolve la controversia nel merito, sottraendola in tal modo al suo «giudice naturale», cioè alla Commissione.

29. Ora, la questione che avrebbe dovuto essere risolta dallo HZA, e successivamente essere oggetto del controllo giurisdizionale dei tribunali nazionali ed, eventualmente, di una domanda pregiudiziale rivolta alla Corte, avrebbe dovuto riguardare l'accertamento di ciò che era *tale* da costituire una «situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato». L'esame della possibilità e non della certezza dell'esistenza di una situazione particolare sposta sensibilmente l'oggetto della valutazione giuridica dell'autorità doganale nazionale e limita in modo corrispondente il potere che detiene quest'ultima per respingere una domanda di sgravio dei dazi ai sensi dell'art. 905, n. 1, ultimo comma, del regolamento di applicazione. Per contro, per quanto riguarda il merito della questione, cioè se un caso particolare soddisfi le condizioni di applicazione della clausola generale di equità, è la Commissione che è competente per giudicare a livello amministrativo; la sua decisione può essere oggetto di un ricorso davanti al Tribunale di primo grado ed, eventualmente, di una impugnazione contro la sentenza di quest'ultimo, proposta davanti alla Corte.

C — *Sul problema dell'accertamento di ciò che è tale da costituire una «situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione*

30. L'analisi appena condotta consente, a mio parere, di tracciare il quadro interpretativo generale che permette di cercare di applicare la disposizione dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione ad ogni caso particolare. Ricorderò semplicemente che, conformemente a quanto sopra esposto, non si cerca di valutare in quale misura le circostanze addotte dal ricorrente costituiscano una situazione particolare che giustifichi l'applicazione della clausola generale di equità, ma se queste circostanze siano concretamente suscettibili di essere qualificate come una situazione particolare che non implica alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato.

a) *In generale*

31. Mi sembra indispensabile, su questo punto, formulare tre osservazioni complementari.

32. In primo luogo, le disposizioni dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione costituiscono una norma puramente comunitaria per l'interpretazione della quale non è necessario, come ritiene il ricorrente nel procedimento a quo, rinviare alle norme nazionali che sanciscono, nella Repubblica federale di Germania, il principio generale di equità in materia fiscale. Le disposizioni comunitarie relative allo sgravio dei dazi per

motivi di equità, che figurano all'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione, rispondono ad una logica di autosufficienza e di autonomia rispetto alle regole corrispondenti di diritto nazionale.

33. In secondo luogo, la distinzione teorica tra motivi «personali» e motivi «di fatto» che giustifica l'applicazione della clausola generale di equità, cioè la ripartizione delle circostanze tali da essere addotte dal debitore dei dazi per ottenere lo sgravio di questi ultimi, non riveste alcun interesse reale per l'autorità incaricata di interpretare ed applicare le disposizioni dell'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione. Il legislatore comunitario utilizza nozioni particolarmente vaghe nella formulazione delle pertinenti disposizioni comunitarie, dando così all'interessato la possibilità di addurre qualsiasi tipo di situazione che sia idonea a suffragare la propria domanda.

34. In terzo luogo, è opportuno sottolineare come la questione dell'interpretazione e dell'applicazione corrette dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione del codice doganale comunitario non sia stata ancora sufficientemente affrontata nella pratica e nella giurisprudenza. Inoltre, poiché discutiamo dell'esame degli elementi addotti di volta in volta dall'interessato sotto l'angolo della questione se essi siano tali da costituire una «situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato», è opportuno rilevare che, ad oggi, l'esperienza tratta dall'applicazione di regole doganali analoghe [20] così come la giurisprudenza della Corte in materia, se possono fornire punti di riferimento utili, non ricoprono però una importanza decisiva di fronte al problema specifico della qualificazione degli elementi in discussione sotto il profilo dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. Ad oggi, la Corte ha deciso in cause nelle quali si poneva la questione se una circostanza particolare giustificava o meno lo sgravio dei dazi e non la questione se una situazione che non implicava alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato *era tale* da costituire una situazione particolare [21]. Pertanto, è opportuno relativizzare il valore che rappresenta la giurisprudenza ai fini dell'interpretazione del regolamento pertinente.

35. Dagli elementi che precedono risulta che l'art. 905 e seguenti del regolamento di applicazione ha istituito due principi fondamen-

20 — Come quelle dell'art. 13, prima citato, del regolamento n. 1430/79, sia prima che dopo la sua modifica ad opera del regolamento n. 3069/86.

21 — V. sentenze 13 novembre 1984, cause riunite 98/83 e 230/83, Van Gend & Loos, Racc. pag. 3763; 6 luglio 1993, cause riunite C-121/91 e C-122/91, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione, Racc. pag. I-3875); 5 ottobre 1983, cause riunite 186/82 e 187/82, Ministero delle Finanze/Esercizio Magazzini Generali SpA e Mellina Agosta Srl (Racc. pag. 2951, punto 14); 1° aprile 1993, causa C-250/91, Hewlett Packard France (Racc. pag. I-1819), e 18 gennaio 1996, causa C-446/93, SEIM (Racc. pag. I-73). Rilevo come la Corte consideri generalmente con rigore i motivi invocati da ricorrenti che richiedono lo sgravio dei dazi. Nella sentenza Hewlett Packard, prima citata, la Corte ha riconosciuto che il fatto che un operatore economico si sia basato su un'informazione errata fornita ad una società appartenente allo stesso gruppo del debitore da parte di un'autorità doganale competente di uno Stato membro diverso da quello in cui si trova l'autorità doganale competente per il recupero, poteva costituire una situazione particolare ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 1430/79, punto 47.

tali di valutazione delle domande di sgravio dei dazi:

— da un lato, l'interessato ha la possibilità di invocare ogni tipo di situazione dalla quale risulti che egli è suscettibile di trovarsi in una «situazione particolare», a condizione beninteso che non vi sia manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte sua; in altri termini, non si potrebbe sostenere che una categoria di circostanze del tipo di quelle connesse soprattutto alla persona dell'interessato, non sono tali, per definizione, da costituire una «situazione particolare», salvo potere rimproverare all'interessato una manovra fraudolenta o una manifesta negligenza;

— dall'altro, ogni domanda deve costituire oggetto di un esame ad hoc. L'art. 907, primo comma, del regolamento di applicazione stabilisce chiaramente il carattere concreto e specifico di questo esame, quando dispone: «Previa consultazione di un gruppo di esperti, composto di rappresentanti di tutti gli Stati membri riuniti nell'ambito del comitato per esaminare *il caso in oggetto*, la Commissione adotta una decisione che stabilisce che la *situazione particolare esaminata* giustifica la concessione del rimborso o dello sgravio oppure non la giustifica». Si deve attribuire questo stesso carattere, a mio avviso, all'esame preventivo al quale procedono le autorità nazionali ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione [22].

b) *Nel caso specifico*

Nel caso specifico, sulla scorta delle considerazioni sopra svolte, ritengo che sia indispensabile menzionare i seguenti elementi.

36. Ritengo che, nella sua ordinanza, il giudice di rinvio non descriva in maniera esaustiva gli aspetti di diritto e di fatto della controversia a qua e che, pertanto, non dia un'immagine completa delle circostanze che l'interessato ha addotto per beneficiare dello sgravio dei dazi all'importazione accertati a suo carico; non è pertanto possibile concludere con certezza che il caso del ricorrente nel procedimento a quo sia o non sia tale da costituire una «situazione particolare» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. D'altronde, la Corte non è competente per statuire nel merito della causa: questo è rimesso esclusivamente alla valutazione del giudice nazionale; alla Corte spetta unicamente il compito di interpretare le disposizioni comunitarie pertinenti ai fini della soluzione della lite nel procedimento a quo. Credo, in quest'ottica, che una tale interpretazione esaurisca in larga misura la missione della Corte nel caso specifico, anche perché

22 — Sulla necessità di un esame ad hoc di ogni domanda presentata, v. altresì paragrafo 75 delle mie conclusioni, presentate il 25 giugno 1995 per la sentenza SEIM, citata supra, alla nota 21.

l'analisi giuridica delle disposizioni comunitarie pertinenti non consentirebbe di fornire una risposta formale alle questioni che, a prima vista, preoccupano il giudice di rinvio. In ogni caso, in uno scrupolo di esaustività nell'esame delle questioni e nella ricerca della risposta più utile per il giudice di rinvio ai fini della soluzione delle questioni pregiudiziali, ritengo che sia necessario formulare le osservazioni complementari che mi accingo ad esporre.

37. Secondo le considerazioni formulate nell'ordinanza di rinvio, il ricorrente ha sostenuto che si trovava in una situazione particolare che giustificava l'applicazione dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, e ciò per vari motivi: in primo luogo, i prodotti sui quali dovevano essere riscossi i dazi erano stati rubati; in secondo luogo, essi non erano assicurabili; in terzo luogo, erano depositati in un luogo situato in una zona geografica a rischio e, infine, il pagamento dei dazi imposti comporterebbe il totale dissesto finanziario dell'interessato.

38. In primo luogo, il furto delle merci costituisce una situazione che, a prima vista, potrebbe costituire una «situazione particolare» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, nella misura in cui l'operatore che ne è vittima si trova in una situazione diversa ed eccezionale rispetto a quelli che esercitano la stessa attività e che non hanno subìto furti. Certamente, la prima condizione perché sia di fatto così è l'assenza non soltanto di manovra fraudolenta, ma anche di manifesta negligenza da parte dell'interessato. In ogni caso, allo stato attuale della giurisprudenza della Corte [23], sarebbe difficile ammettere che il furto sia sufficiente a giustificare lo sgravio dei dazi che incombono al ricorrente. Nondimeno, come abbiamo esposto in dettaglio sopra, la questione che si pone nel caso specifico non consiste nel valutare ciò che costituisce un motivo di sgravio dei dazi, ma ciò che, in forza dell'art. 905 del regolamento di applicazione, è suscettibile di costituire una situazione particolare che non sia dovuta a una manovra fraudolenta o ad una manifesta negligenza degli interessati.

39. In quest'ottica, la posizione del ricorrente risulta corroborata dall'argomento, da lui avanzato nell'ambito del procedimento a quo, relativo alla natura delle merci: poiché le sigarette erano merci sfuse non suscettibili di individuazione, era impossibile localizzarle con precisione dopo il furto, nel senso di cui all'art. 900, n. 1, del regolamento di applicazione [24]. La natura delle merci, cioè di beni fungibili, e l'impossibilità obiettiva di applicare la disposizione favorevole di cui all'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione dovrebbero, secondo il ricorrente, consentire di interpretare le disposizioni pertinenti dell'art. 905, n. 1, dello stesso regolamento con minor rigore e di accogliere la sua domanda di trasmissione del caso alla Commissione. A prima vista, questo punto di vista del ricorrente non è privo di logica.

23 — V. l'interpretazione restrittiva adottata dalla Corte nella sentenza Ministero delle Finanze/Esercizio Magazzini Generali SpA, citata supra, alla nota 21.

24 — Il ricorrente ritiene verosimile che le sigarette rubate figurino tra le grandi quantità di sigarette di contrabbando ritrovate e sequestrate nella Repubblica federale di Germania.

40. È invece manifestamente impossibile condividere l'asserzione secondo la quale, dopo il furto, le sigarette non vendute si troverebbero fuori commercio in ragione dell'impossibilità di immetterle sul mercato e che pertanto non vi sarebbe perdita dei dazi. Come rilevano giustamente il governo francese e italiano, nonché la Commissione, il furto non trasforma automaticamente le merci rubate in prodotti fuori commercio, giustificando in tal modo la cancellazione del debito doganale. La Corte ha ritenuto che «nel caso di furto è lecito presumere che la merce entri nel circuito commerciale della Comunità» [25].

41. Ritengo in ogni caso che, nell'ambito delle questioni pregiudiziali in esame, intese a conoscere l'esatta interpretazione dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, l'assunto del ricorrente secondo il quale il furto verificatosi giustificherebbe senza dubbio lo sgravio dei dazi doganali che gli sono stati applicati, sia privo di rilevanza. Tuttavia è a torto che i governi francese e italiano, come pure la Commissione, sostengono che, anche se non è riconducibile ad alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta dell'interessato, il furto non potrebbe in nessun caso essere qualificato come una «situazione particolare» ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento, per la ragione che la giurisprudenza e la pratica considererebbero questo tipo di circostanze non idonee a giustificare, in base a criteri di equità, lo sgravio dei dazi imposti. È la Commissione che, nell'ambito della procedura ex art. 907 del regolamento di applicazione, deve valutare se, in definitiva, il furto che si è verificato giustifichi o meno lo sgravio dei dazi imposti. Tuttavia, la valutazione effettuata dall'autorità doganale circa il punto se questi stessi elementi di fatto siano tali da costituire una situazione particolare, non dovuta ad una manovra fraudolenta o ad una negligenza manifesta del ricorrente nel procedimento a quo, non dipende dal punto se questi stessi elementi di fatto giustifichino lo sgravio dei dazi da parte della Commissione. Un tale ragionamento giuridico è viziato nel metodo. Pertanto, l'argomento del ricorrente relativo al furto delle merci resta sottoposto alla valutazione delle autorità doganali nazionali, in quanto queste devono nondimeno esaminare questa situazione alla luce della corretta interpretazione dell'art. 905, n. 1, come si evince dall'analisi che abbiamo appena svolto.

42. Il ricorrente adduce inoltre la circostanza che i prodotti rubati non potevano essere assicurati contro il rischio di furto. Gli elementi contenuti nell'ordinanza di rinvio non mi consentono di formulare un punto di vista chiaro circa il fatto se questo argomento del ricorrente nel procedimento a quo soddisfi le condizioni dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione e possa così giustificare la trasmissione della pratica alla Commissione, per la valutazione di quest'ultima; d'altronde, non intendo sostituire la mia analisi a quella delle autorità nazionali che, giuridicamente, hanno la competenza per decidere su tali questioni. In ogni caso, è essenziale che queste autorità esaminino se la questione della non assicurabilità delle merci possa essere ascritta ad una manovra fraudolenta oppure ad una manifesta negligenza da parte dell'interessato: in questo caso, la domanda in questione dovrebbe essere rigettata. Al contrario, il rigetto di questo argomento sollevato dal ricorrente come motivo suscettibile di giustificare la trasmissione della pratica alla Commissione non potrebbe, a mio parere, fondarsi ipso facto sulla circostanza che, come sottolineato a giusto titolo dai governi francese ed italiano, nonché dalla Commissione, in sede

25 — V. sentenza Ministero delle Finanze/Esercizio Magazzini Generali, citata alla nota 21, punto 14.

di esame della fondatezza della domanda da parte della Commissione, nell'ambito della procedura di cui all'art. 907 del regolamento di applicazione, questo argomento abbia poche speranze di giustificare lo sgravio dei dazi all'importazione [26].

43. Meno convincente mi sembra l'asserzione del ricorrente relativa all'esistenza di una «situazione particolare» che sarebbe dovuta ai rischi specifici inerenti alla custodia di prodotti in magazzini situati nell'ex Germania dell'Est. Questo argomento, che trae fondamento dal legame tra un'attività e una zona geografica determinata, dovrebbe riguardare un numero indeterminato di operatori che esercitano la stessa attività, ciò che, per definizione, sembra escludere l'esistenza di una situazione «particolare», legata alla persona del ricorrente [27].

44. Ritengo infine che, come giustamente rilevano i governi francese e italiano, nonché la Commissione, allegare una eventuale rovina come conseguenza del pagamento dei dazi imposti non sia sufficiente per qualificare una situazione del genere come una situazione particolare tale da giustificare lo sgravio dei diritti; semplicemente, è possibile concedere al debitore dei dazi facilitazioni di pagamento, come previsto dall'art. 229 e seguenti del codice doganale comunitario [28]. Questa constatazione non autorizza tuttavia a concludere, puramente e semplicemente, che le difficoltà finanziarie del ricorrente non possano costituire una «situazione particolare», non dovuta ad alcuna manovra fraudolenta o ad una negligenza da parte sua, ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione; la questione della trasmissione della pratica alla Commissione ad opera delle autorità doganali nazionali rimane dunque aperta.

45. In conclusione, è possibile fornire al giudice di rinvio solo alcune linee direttrici generali relative alla qualificazione degli elementi di fatto che esso deve apprezzare, nel caso di specie, alla luce delle disposizioni dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione. È opportuno sottolineare, in ogni caso, che, nell'ambito dell'esame delle domande di sgravio dei dazi al quale procedono le autorità doganali nazionali ai sensi dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, l'eventuale esistenza di una «situazione particolare» può dedursi dalla valutazione globale delle giustificazioni e degli elementi di fatto addotti dal ricorrente e che, in caso di dubbio, il caso deve essere trasmesso alla Commissione.

26 — In effetti, in una tale ipotesi, si ammette che eventi di questo tipo sono legati ai rischi economici inerenti alla natura dell'attività esercitata dall'operatore debitore dei dazi. È sufficiente menzionare, in materia, tre sentenze rese dalla Corte: in primo luogo, la sentenza Schoellershammer, citata alla nota 8 (relativa ad una domanda di sgravio del debito in ragione di una dichiarazione errata delle merci come merci destinate ad essere immesse in libera pratica); in secondo luogo, la sentenza Hewlett Packard France, citata alla nota 21 (relativa ad una domanda di rimborso dei dazi imposti a seguito di un errore delle stesse autorità competenti, che, logicamente, il debitore non era in grado di scoprire), e infine la sentenza CT Control Rotterdam e JCT Benelux, citata alla nota 21 (relativa ad una domanda di rimborso dei dazi a seguito del ritiro a posteriori dei certificati di importazione da parte dell'autorità doganale competente). In ogni caso, nella sentenza Hewlett Packard France, la Corte ha dichiarato (punto 47) che le circostanze particolari che avevano dato luogo all'errore erano tali da giustificare, eventualmente, il rimborso dei dazi (v. supra, nota 21).

27 — V., su questo punto, sentenza 26 marzo 1987, causa 58/86, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (Racc. pag. 1525, punto 22); in questa causa l'interessato, che sollecita il rimborso dei dazi all'importazione, aveva invocato le circostanze particolari nelle quali sono effettuate le importazioni di granturco nell'isola della Riunione; la Corte ha rigettato questo argomento.

28 — Come rilevano a giusto titolo la Commissione e i governi francese e italiano, una questione simile è stata precedentemente sottoposta alla Corte, nella sentenza Van Gend & Loos, citata alla nota 21. In questa sentenza, la Corte ha ritenuto che l'argomento secondo il quale i richiedenti non erano in grado di recuperare la perdita nei confronti dei loro committenti a causa del fallimento di questi ultimi non costituiva un motivo di sgravio dei dazi imposti.

VII — Conclusione

46. Tenuto conto dell'analisi appena svolta, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali poste nel modo seguente:

«1) In caso di furto delle merci, come d'altronde, più in generale, quando non siano soddisfatte le condizioni per il rimborso o per lo sgravio dei dazi all'importazione, elencate dall'art. 900, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario, gli artt. 899-904 del detto regolamento impongono che l'esame della domanda di sgravio sia effettuato dalle autorità doganali nazionali in base all'art. 905, n. 1, dello stesso regolamento.

2) Il fatto che non sia possibile ricomprendere il caso dell'interessato richiedente lo sgravio, il quale adduca un furto delle merci sulle quali insistono i dazi, nel campo di applicazione dell'art. 900, n. 1, lett. a), del regolamento di applicazione, non esclude necessariamente la possibilità di accertare che i relativi elementi di fatto addotti siano "tali da costituire una situazione particolare risul tante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato" ai sensi dell'art. 905, n. 1, dello stesso regolamento.

3) Ai fini dell'esame di una domanda di sgravio dei dazi nell'ambito dell'art. 905, n. 1, del regolamento di applicazione, le autorità doganali nazionali sono tenute a valutare gli elementi avanzati in modo tale che possano constatare se questi elementi siano "tali da costituire una situazione particolare risultante da circostanze che non implicano alcuna manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato" e, se questo è il caso, sono tenute a trasmettere il caso alla Commissione. Situazioni che non presentino alcun carattere particolare, che non siano pienamente giustificate o che siano dovute ad una manovra fraudolenta o negligenza manifesta da parte dell'interessato non giustificano la trasmissione del caso alla Commissione e impongono il rigetto della domanda. In ogni caso, le autorità doganali nazionali non possono fondare il rigetto della domanda unicamente sul fatto che, a loro parere, la situazione del ricorrente non costituisce una situazione particolare che giustifica lo sgravio o il rimborso dei dazi all'importazione che gli sono stati imposti».