SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
23 febbraio 1995 *

Nel procedimento C-334/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Düsseldorf (Repubblica federale di Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Bonapharma Arzneimittel GmbH

e

Hauptzollamt Krefeld,

domanda vertente sull'interpretazione dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria, concluso a Bruxelles il 22 luglio 1972 ed approvato col regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2836, che reca conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria e che ne stabilisce le disposizioni d'applicazione (GU L 300, pag. 1), e in particolare del Protocollo n. 3, ivi allegato, relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa,

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, J. C. Moitinho de Almeida e D. A. O. Edward (relatore), giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. von Holstein, cancelliere aggiunto

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo belga, dal signor Patrick Duray, consigliere aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio con l'estero e della Cooperazione allo sviluppo, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Jörn Sack, consigliere giuridico, in qualità di agente;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Bonapharma Arzneimittel GmbH, con l'avv. Günther Kroemer II, del foro di Düsseldorf, e della Commissione, all'udienza dell'8 dicembre 1994,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 dicembre 1994,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 maggio 1993, pervenuta in cancelleria il 29 giugno successivo, il Finanzgericht di Düsseldorf ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria, concluso a Bruxelles il 22 luglio 1972 ed approvato col regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2836, che reca conclusione di un accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria e che ne stabilisce le disposizioni d'applicazione (GU L 300, pag. 1, in prosieguo: l'«Accordo CEE-Austria»), e in particolare del Protocollo n. 3, ivi allegato, relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa (in prosieguo: il «Protocollo»).

2 Detto Protocollo è stato modificato in particolare col regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1598, relativo all'applicazione della decisione n. 1/88 del comitato misto CEE-Austria che modifica il Protocollo n. 3 relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa (GU L 149, pag. 1).

3 Ai sensi dell'art. 8, n. 1, del Protocollo, i prodotti originari della Comunità o dell'Austria sono ammessi, all'importazione nella Comunità o in Austria, al beneficio dell'Accordo, quindi a condizioni preferenziali, previa presentazione [lett. a)] di un certificato di circolazione delle merci denominato «certificato EUR. 1» o, in determinati casi [lett. b) e c)], delle fatture che rispondano a determinati criteri. Questo certificato EUR. 1, ai sensi dell'art. 9, n. 1, del Protocollo, «viene rilasciato al momento dell'esportazione delle merci cui si riferisce dalle autorità doganali dello Stato d'esportazione (...)».

4 L'art. 10, n. 3, del Protocollo dispone che il certificato EUR. 1 costituisce il titolo giustificativo per l'applicazione del regime tariffario e di contingentamento preferenziale previsto dall'accordo, e che spetta alle autorità doganali del paese d'esportazione adottare le disposizioni necessarie per la verifica dell'origine delle merci e per il controllo degli altri dati del certificato EUR. 1.

5 Per quanto riguarda l'Accordo CEE-Austria, l'art. 13, n. 1, di questo prevede:

«Nessuna nuova restrizione quantitativa all'importazione o misura di effetto equivalente viene introdotta negli scambi tra la Comunità e l'Austria».

6 L'art. 23, n. 1, dell'Accordo dispone infine che:

«Sono incompatibili con il buon funzionamento dell'accordo nella misura in cui siano suscettibili di pregiudicare gli scambi tra la Comunità e l'Austria:

i) ogni accordo tra imprese, ogni decisione di associazioni di imprese e ogni pratica concordata tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza per quanto riguarda la produzione e gli scambi di merci;

ii) lo sfruttamento abusivo, da parte di una o più imprese, di una posizione dominante nella totalità del territorio delle parti contraenti o in una parte sostanziale di questo;

(...)».

7 Dall'ordinanza di rinvio risulta che la Bonapharma Arzneimittel GmbH (in prosieguo: la «Bonapharma») importava dall'Austria, tra il 14 aprile 1989 e il 15 gennaio 1991, diciotto partite di medicinali. Dichiarazioni d'origine comparivano sulle fatture e sei partite erano accompagnate da certificati EUR. 1. Avendo il ministero austriaco delle Finanze dichiarato alle autorità doganali tedesche che i documenti relativi all'origine delle merci erano stati erroneamente rilasciati, lo Hauptzollamt di Krefeld chiedeva alla Bonapharma di versare dazi doganali per un ammontare di 20 743,36 DM, rifiutandosi di ammettere, quale prova dell'origine dei medicinali, documenti diversi dai certificati EUR. 1.

8 Di conseguenza, la Bonapharma proponeva ricorso avverso l'avviso di accertamento rettificativo che esige il versamento a posteriori dei dazi doganali sui medicinali.

9 La Bonapharma non è in grado di esibire tali certificati EUR. 1 perché il suo fornitore, una farmacia austriaca, non è riuscita ad ottenere dai propri fornitori, vale a dire imprese di deposito e grossisti austriaci, indicazioni sull'origine dei medicinali. Solo poche imprese fra le 39 imprese di deposito alle quali detta farmacia si è rivolta per iscritto hanno risposto, informandola del fatto che esse avevano ricevuto istruzioni di non fornire indicazioni su tale origine.

10 Per quanto riguarda l'amministrazione doganale austriaca, essa ritiene che non sia suo compito procedere ad accertamenti quanto all'origine delle merci.

11 In Austria venivano promosse azioni legali contro i fornitori (imprese di deposito e grossisti) e l'amministrazione doganale, a causa del loro comportamento, ma nessuna di dette azioni aveva esito favorevole.

12 Nell'opposizione contro il recupero dei dazi la Bonapharma sosteneva che le imprese di deposito austriache avrebbero avuto istruzioni dai fabbricanti stabiliti

nella Comunità di non consegnare alla farmacia esportatrice austriaca i titoli giustificativi dell'origine dei prodotti. Lo Hauptzollamt di Krefeld respingeva però l'opposizione, rilevando che, secondo il Protocollo, soltanto la presentazione del certificato EUR. 1 avrebbe consentito di beneficiare del trattamento preferenziale; esso rifiutava pertanto di riconoscere quale prova dell'origine dei medicinali documenti diversi dal detto certificato.

13 Il giudice a quo ritiene, sulla base delle attestazioni rilasciate dal Regierungspräsident (presidente del consiglio regionale) di Düsseldorf, in forza degli artt. 72. a e 73, n. 6, dell'Arzneimittelgesetz (legge in materia di prodotti farmaceutici), le quali confermano l'origine tedesca dei medicinali reimportati dall'Austria, che i prodotti farmaceutici importati dalla Bonapharma siano fabbricati nella Repubblica federale di Germania. Esso ha del pari tenuto conto dell'«Austria-Codex», un bollettino specializzato pubblicato in base alla legge federale austriaca, relativo alla produzione e alla commercializzazione di prodotti farmaceutici, e della disciplina in materia di informazioni specialistiche ed istruzioni per l'uso di prodotti farmaceutici, che confermava l'origine comunitaria dei medicinali.

14 Il giudice a quo ritiene del pari che il comportamento dei grossisti austriaci (che agiscono dietro istigazione dei produttori stabiliti nella Comunità) costituisce una pratica concordata, la quale, in violazione dell'art. 23, n. 1, lett. i), dell'Accordo CEE-Austria, pregiudica la concorrenza negli scambi tra la Comunità e l'Austria e/o costituisce sfruttamento abusivo di posizione dominante sul mercato, incompatibile con l'art. 23, n. 1, lett. ii), dell'Accordo stesso. A suo avviso, il diniego di rilasciare i certificati d'origine, o di collaborare al loro rilascio, è anche in contrasto con l'art. 13 dell'Accordo, poiché introduce restrizioni quantitative all'importazione o misure di effetto equivalente.

15 Il Finanzgericht di Düsseldorf si domanda se, in circostanze eccezionali come quelle del caso di specie, la prova dell'origine non possa essere fornita in una forma diversa da quella prevista dall'accordo; di conseguenza, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, in caso di importazioni dall'Austria, che in realtà costituiscono reimportazioni dalla Comunità, si possa rinunciare alla presentazione dei documenti attestanti

l'origine preferenziale di cui al titolo II del Protocollo n. 3 dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria, qualora il rilascio di detti documenti venga impedito da un'intesa tra imprese, in contrasto con l'art. 23, n. 1, di detto Accordo, e l'amministrazione doganale austriaca lasci esclusivamente all'esportatore la prova del diritto al regime preferenziale, senza procedere a propri accertamenti».

16 Occorre anzitutto ricordare che, secondo la lettera stessa dell'Accordo CEE-Austria, soltanto le merci originarie della Comunità o dell'Austria possono beneficiare del regime preferenziale, e che il certificato di circolazione delle merci EUR. 1 costituisce il titolo giustificativo di tale origine. Come ha giustamente rilevato l'avvocato generale nelle sue conclusioni, se venisse ammessa, oltre a detti certificati di origine, la produzione di altri mezzi di prova, verrebbero compromesse l'uniformità e la certezza nell'applicazione dell'Accordo CEE-Austria.

17 La Corte ha tuttavia ammesso, nella sentenza 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (Racc. pag. I-6381), deroghe al regime previsto dal Protocollo, qualora l'operatore interessato si trovi di fronte a circostanze del tutto eccezionali, a lui non imputabili, le cui conseguenze, nonostante l'impiego della necessaria diligenza, non si sarebbero potute evitare.

18 Orbene, dalle considerazioni effettuate dal giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio risulta che si possono individuare tre elementi che caratterizzano il caso di specie.

19 In primo luogo, l'origine delle merci controverse è stata stabilita con certezza mediante prove obiettive, non suscettibili di manipolazione o falsificazione da parte degli interessati.

20 In secondo luogo, tanto l'importatore quanto l'esportatore interessati hanno impiegato la necessaria diligenza per ottenere i certificati EUR. 1.

21 In terzo luogo, essi si trovano nell'impossibilità di ottenere tali certificati per ragioni a loro non imputabili.

22 A questo proposito, dalle circostanze descritte dal giudice a quo risulta che l'impossibilità di procurarsi i certificati EUR. 1 deriva da un comportamento anticoncorrenziale da parte di altre persone interessate, incompatibile tanto con lo scopo quanto con i termini dell'Accordo.

23 Si deve considerare che siffatte circostanze sono tali da giustificare una deroga all'obbligo di presentare i certificati EUR. 1 al fine di beneficiare del regime previsto dall'Accordo CEE-Austria.

24 Si deve pertanto risolvere la questione pregiudiziale nel senso che è possibile derogare alla presentazione dei documenti di cui al titolo II del Protocollo dell'Accordo CEE-Austria, qualora l'origine delle merci sia stata determinata con certezza mediante prove oggettive, non suscettibili di manipolazione o falsificazione da parte degli interessati, si constati che tanto l'importatore quanto l'esportatore hanno impiegato la necessaria diligenza per ottenere i documenti contemplati dal Protocollo, e costoro si trovino nell'impossibilità di presentarli per ragioni a loro non imputabili quali, segnatamente, un comportamento anticoncorrenziale da parte di altre persone interessate, incompatibile tanto con lo scopo quanto con i termini dell'Accordo.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dal governo belga e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Finanzgericht di Düsseldorf con ordinanza 12 maggio 1993, dichiara:

È possibile derogare alla presentazione dei documenti di cui al titolo II del Protocollo n. 3 dell'Accordo tra la Comunità economica europea e la Repubblica d'Austria, nella versione risultante dal regolamento (CEE) del Consiglio 24 maggio 1988, n. 1598, relativo all'applicazione della decisione n. 1/88 del comitato misto CEE-Austria che modifica il Protocollo n. 3 relativo alla definizione della nozione di «prodotti originari» e ai metodi di cooperazione amministrativa, qualora l'origine delle merci sia stata determinata con certezza mediante prove oggettive, non suscettibili di manipolazione o falsificazione da parte degli interessati, si constati che tanto l'importatore quanto l'esportatore hanno impiegato la necessaria diligenza per ottenere i documenti contemplati dal Pro-

tocollo, e costoro si trovino nell'impossibilità di presentarli per ragioni a loro non imputabili quali, segnatamente, un comportamento anticoncorrenziale da parte di altre persone interessate, incompatibile tanto con lo scopo quanto con i termini dell'Accordo.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 febbraio 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

C. Gulmann