tenti di uno Stato membro del prezzo fatturato di merci importate da uno Stato terzo non risponde agli scopi perseguiti dalle norme relative alla determinazione del valore in dogana delle merci.

2. La determinazione del valore in dogana a norma dei regolamenti nn. 803/68 e 375/69, non può avere l'effetto di obbligare le amministrazioni fiscali e finanziarie degli Stati membri ad ammettere tale valore per fini diversi da quello dell'applicazione della tariffa doganale comune. Di conseguenza, se si accertasse che un' azienda facente parte di un'impresa o di un gruppo di imprese, il cui centro direttivo si trovi fuori dello Stato membro interessato, pratica, nelle sue relazioni con detto centro direttivo o con altre imprese appartenenti allo stesso gruppo, prezzi la cui applicazione possa implicare il trasferimento illecito di capitali o di utili, spetterebbe allo Stato membro interessato adottare gli opportuni provvedimenti per accertare e, eventualmente, reprimere azioni del genere in forza della propria legislazione finanziaria o fiscale, non già applicando la normativa comunitaria relativa al valore in dogana.

3. L'importatore, qualora abbia compilato esattamente e completamente il modulo allegato al regolamento n. 375/69, e sia pacifico che le merci sono state effettivamente consegnate all'acquirente nella qualità e quantità indicate in fattura, che il venditore ha riscosso la totalità del prezzo fatturato e che non gli viene fatto carico di non aver fornito informazioni più particolareggiate eventualmente richiestegli dalle autorità doganali, non ha violato alcuno degli obblighi impostigli dalla normativa comunitaria concernente il valore in dogana delle merci e dall'art. 13 dell'accordo fra la CEE e la Confederazione svizzera in data 22 luglio 1972. Per contro, il seguito da dare su altri piani — quali quelli riguardanti le legislazioni finanziarie o fiscali diverse da quelle doganali — non disciplinati dalle disposizioni comunitarie, dipende dall'ordinamento giuridico dello Stato membro.

Nel procedimento 65/79,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal giudice istruttore presso il Tribunal de Grande Instance di Nanterre, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

PROCURATORE DELLA REPUBBLICA

e

RENÉ CHATAIN, amministratore delegato della s.r.l. «Laboratoires Sandoz», di Rueil-Malmaison,

domanda vertente sull'interpretazione dei regolamenti nn. 803/68, 1581/74, 375/68, 603/72, relativi al valore in dogana, e del regolamento n. 2840/72, relativo all'accordo CEE-Svizzera,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; A. O'Keeffe e A. Touffait, presidenti di Sezione; J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans e O. Due, giudici;

avvocato generale: F. Capotorti;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Le ordinanze di rinvio e le osservazioni scritte presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia della CEE si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

La società Sandoz AG, con sede in Svizzera, definita in prosieguo Sandoz-Svizzera, vende prodotti chimici alla sua filiale, S.a.r.l. «les Laboratoires Sandoz», con sede in Francia, in prosieguo Sandoz-Francia. Queste vendite si svolgono nell'ambito di un contratto di esclusiva di fabbricazione su licenza, stipulato fra Sandoz-Svizzera e Sandoz-Francia il 6 maggio 1935, nel quale si conviene che le materie prime per i prodotti fabbricati su licenza saranno «acquistate di preferenza» presso la Sandoz-Svizzera, previo accordo sul prezzo e sulle condizioni di vendita per ogni fornitura.

I prodotti chimici oggetto delle vendite sono due componenti attive: da un lato, il tartrato di ergotamina, in prosieguo «ergotamina», e dall'altro, il metansolfonato di diidroergotamina, in prosieguo «diidroergotamina». Queste componenti attive derivano dalla segala cornuta e sono impiegate nella preparazione di specialità farmaceutiche fabbricate dalla Sandoz-Francia.

Durante un'ispezione effettuata presso la Sandoz-Francia dalle autorità doganali francesi si constatava che:

la Sandoz-Svizzera fatturava l'ergotamina a 67 SFR/g, corrispondenti a 84,52-95,50 FF, a seconda del corso del

cambio, e la diidroergotamina a 80 SFR (102,40-115,46 FF).

Le autorità doganali — dopo aver raffrontato il prezzo degli stessi prodotti offerti o fatturati sul mercato francese da ditte diverse dalla Sandoz-Svizzera — contestavano i prezzi praticati da quest'ultima, assumendo come prezzo normale all'importazione 36,52 FF per l'ergotamina e 54,23 FF per la diidroergotamina.

Quindi, a fronte di importazioni effettuate nel periodo 4. 1. 1971-3. 11. 1973 per un valore complessivo dichiarato di 89 929 024 FF, le autorità doganali accertavano un valore di 53 142 943 FF, cioè una differenza di 36 786 081 FF.

In esito a detto accertamento, l'ispettorato della dogana redigeva un verbale in data 20 febbraio 1974, in base al quale sporgeva denunzia dinanzi al Procuratore della Repubblica presso il Tribunal de Grande Instance di Nanterre per:

a) falso nella dichiarazione del valore dei prodotti importati, poiché la Sandoz-Francia aveva acquistato le componenti in questione a prezzi evidentemente maggiorati e

b) illegittimo trasferimento di capitali all'estero, giacché, con l'espediente del sovrapprezzo, la Sandoz-Francia ha rimesso in Svizzera il provento della sua attività, sottraendosi al pagamento dell'imposta sul reddito in Francia;

infrazioni contemplate e punibili a norma degli artt. 35, 414, 426, § 3, 435, 399 e 459 del Code des douanes francese, nonché del decreto n. 68-1021 del 24. 11. 1968.

Il giudice istruttore del Tribunal de Grande Instance di Nanterre, dinanzi al quale la causa è stata portata, promuoveva un procedimento nei confronti del sig. René Chatain, amministratore delegato della Sandoz-Francia, per «l'importazione di merce proibita, senza dichiarazione» e per «trasferimento illecito di capitali all'estero».

Si deve infatti ricordare che la falsa dichiarazione del valore in dogana è assimilata dall'art. 426, § 3, del Code des douanes alle importazioni senza dichiarazione di merci vietate, reato gravissimo, e che il trasferimento illegittimo di capitali costituisce secondo la legge francese infrazione alle disposizioni degli artt. 1 e 3 del decreto 68-1021 del 24 novembre 1968 (GU Rep. franc. 25. 11. 1968, pag. 11081).

La Sandoz-Francia si è difesa contro questi due capi d'accusa, svolgendo in special modo questi argomenti:

— anzitutto, circa la falsa dichiarazione del valore in dogana:

1) il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore in dogana delle merci (GU n. L 148, pag. 6, del. 28. 6. 1968) non consente di modificare i prezzi verso il basso, cioè di ridurre il prezzo figurante sul contratto;

2) non si possono raffrontare i prezzi dichiarati con quotazioni di prodotti d'origine diversa;

3) il regolamento della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375, concernente la dichiarazione degli elementi relativi al valore in dogana delle merci (GU n. L 52, pag. 1, del 3. 3. 1969) limita gli obblighi dell'importatore circa le dichiarazioni da farsi.

4) Nella fattispecie non vi sono fatture inesatte;

— inoltre, per quel che riguarda la violazione della disciplina dei cambi: è errato, da parte delle autorità francesi, applicare la disciplina comunitaria sul valore in dogana, giacché questa ha un oggetto del tutto diverso dalla disciplina dei cambi.

La Sandoz-Francia ha concluso il suo esposto prospettando una serie di questioni da sottoporre alla Corte di giustizia, che il giudice istruttore presso il Tribunal de Grande Instance di Nanterre ha fatto proprie, e sottoposto alla Corte di giustizia con ordinanza del 7 marzo 1979, integrandole con un'undicesima questione, con una nuova ordinanza del 14 maggio 1979.

Le questioni deferite sono le seguenti:

Prima questione:

«Se il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore in dogana delle merci, e specie i suoi artt. 1-10, nonché il regolamento (CEE) della Commissione 24 giugno 1974 n. 1581, concernente la presa in considerazione delle riduzioni di prezzo nella determinazione del valore in dogana, consentano alle autorità competenti di uno Stato membro di attribuire alle merci importate da uno Stato terzo un valore doganale inferiore al valore dichiarato dall'importatore oppure — per le importazioni posteriori all'entrata in vigore del regolamento della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375 — al valore che risulta dagli elementi relativi al valore in dogana della merce comunicati dall'importatore».

Seconda questione:

«In caso di soluzione affermativa del n. 1: se i regolamenti di cui sopra consentano alle autorità competenti di uno Stato membro di ridurre il valore dichiarato dall'importatore oppure — applicando il regolamento n. 375/69 — il valore risultante dagli elementi forniti da detto importatore, assumendo come base, per detta operazione, il raffronto tra il valore di cui sopra ed uno o più prezzi indicati in altri contratti di vendita vertenti sullo stesso prodotto».

Terza questione:

«In caso di soluzione affermativa del punto 2: quali sono il o i paesi di esportazione e/o d'importazione dai quali e/o nei quali le vendite devono esser effettuate, affinché le autorità competenti di uno Stato membro siano autorizzate dai regolamenti di cui sopra ad effettuare, in base ai prezzi praticati in dette vendite, una riduzione del valore dichiarato oppure del valore risultante dagli elementi forniti dall'importatore.

In particolare:

a) se le vendite, il cui prezzo può venir assunto come parametro, debbano di necessità aver avuto luogo tra un esportatore e un importatore rispettivamente stabiliti negli stessi paesi tra i quali si è svolta l'operazione in cui si contestano la dichiarazione del valore effettuata dall'importatore o gli elementi forniti dal medesimo per determinare il valore in dogana;

b) in caso di soluzione negativa del punto 3 a): se i regolamenti summenzionati ed il regolamento della Commissione 24 maggio 1972, n. 603, relativo all'acquirente da prendere in considerazione per la determinazione del valore in dogana, consentano di tener conto delle vendite:

   — fatte da esportatori stabiliti in altri Stati membri;

   — effettuate ad importatori stabiliti in altri Stati membri;

   — fatte da esportatori stabiliti in Stati terzi;

— effettuate ad importatori stabiliti negli Stati terzi;

— svoltesi tra fornitore e acquirente entrambi stabiliti in Stati terzi».

Quarta questione:

«In caso di soluzione affermativa al quesito n. 2: se i regolamenti summenzionati consentano alle autorità competenti di assumere come prezzo di riferimento per diminuire il valore dichiarato dall'importatore oppure — applicando il regolamento n. 375/69 — il valore risultante dagli elementi forniti da detto importatore, i prezzi praticati:

a) nelle vendite di prodotti provenienti da paesi il cui commercio estero è oggetto di monopolio di Stato o di imprese pubbliche,

b) nelle vendite vertenti su prodotti d'imitazione dei prodotti oggetto della vendita specifica per la quale è stato diminuito il valore in dogana».

Quinta questione:

«In caso di soluzione affermativa del quesito n. 1: qualora non si possa far richiamo ad alcun prezzo di riferimento, né in diritto né in fatto, se le autorità competenti del paese d'importazione abbiano facoltà di ricorrere unilateralmente ad altri metodi o elementi e, in caso affermativo, quali».

Sesta questione:

«Qualora vadano esclusi i criteri seguiti dall'amministrazione francese per determinare il valore in dogana, secondo quali criteri si debba stabilire correttamente detto valore se non è disponibile alcun valido prezzo di raffronto e se si tratta di prodotti brevettati oggetto di vendita tra due imprese non indipendenti l'una dall' altra».

Settima questione:

«In caso di soluzione affermativa del quesito n. 1: se le autorità competenti di uno Stato membro possano contestare ad un importatore "la falsa dichiarazione di valore in dogana effettuata in base a una fattura falsificata, incompleta, inesatta o inapplicable" (fatti che il diritto nazionale assimila all' "importazione senza dichiarazione di merci vietate"), illecito punito con forti ammende e pene detentive, pur se detto importatore si è conformato al regolamento n. 375/69 summenzionato, fornendo correttamente gli elementi relativi al valore in dogana, che formano oggetto del questionario allegato a detto regolamento e se non è contestato che dette merci sono state realmente fornite all'acquirente, secondo la qualità e la quantità dichiarate in fattura e che il venditore ha riscosso l'intera somma fatturata».

Ottava questione:

«Se la prassi di riduzione del valore dichiarato e le gravi conseguenze che esso implica per gli importatori siano compatibili con l'unione doganale istituita dagli artt. 12-29 del Trattato CEE, in considerazione degli sviamenti di traffico e delle distorsioni della concorrenza che detta prassi può provocare».

Nona questione:

a) «Se l'art. 13 dell'accordo tra la CEE e la Confederazione elvetica del 22 luglio 1972 (Regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2840), che vieta nei rapporti tra la Comunità e la Svizzera qualsiasi misura d'effetto equiva-

lente alle restrizioni quantitative all' importazione, non vieti, per questo stesso motivo, alle autorità competenti di uno Stato membro di diminuire il valore dichiarato oppure il valore risultante dagli elementi forniti dall'importatore».

b) «Se l'art. 13 consenta in particolare che vengano irrogate gravi pene pecuniarie e detentive nei confronti di un importatore di uno Stato membro della CEE che si è scrupolosamente attenuto alle prescrizioni, fornendo in modo esatto ed esauriente alle autorità nazionali competenti le informazioni richieste dal regolamento della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375, e se non è contestato che dette merci sono state effettivamente fornite all'acquirente, nella qualità e nella quantità indicate in fattura, e che il venditore ha riscosso l'intera somma fatturata».

Decima questione:

«Qualora il quesito n. 1 venga risolto affermativamente: se l'art. 19, 1° comma, dell'accordo 22 luglio 1972 tra la CEE e la Svizzera, che vieta qualsiasi restrizione nei pagamenti relativi agli scambi di merci nonché nel trasferimento delle somme relative tra gli Stati della Comunità europea e la Svizzera, osti, per questo stesso motivo, a che le autorità competenti di uno Stato membro definiscano "trasferimento illecito di capitali" (infrazione sanzionata dalla disciplina dei cambi nazionale) l'operazione con cui l'acquirente, stabilito in uno Stato membro della Comunità europea, versa al suo fornitore svizzero l'importo del fatturato di una vendita di merci, se non è contestato che dette merci sono state effettivamente fornite all'acquirente, nella quantità e nella qualità indicate in fattura e che il venditore ha effettivamente riscosso l'intero importo fatturato».

Undicesima questione:

«Se l'art. 9 del regolamento del Consiglio n. 803/68 e — per le importazioni cui si applicano — il regolamento della Commissione n. 375/69 ed il suo allegato consentano alle autorità competenti di uno Stato membro di praticare sul prezzo fatturato, per determinare il valore in dogana, degli adeguamenti verso il basso diversi da quelli contemplati dai nn. 18-21 dell'allegato summenzionato e che si fondano su elementi diversi dal prezzo del prodotto, ma ciononostante compresi nel prezzo fatturato».

Le ordinanze di rinvio sono state registrate presso la cancelleria della Corte il 18 aprile e il 16 maggio 1979. Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, hanno presentato osservazioni scritte: il 12 luglio 1979, la Commisione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico Jean Claude Séché, in qualità di agente; il 25 luglio 1979, l'imputato nella causa principale, rappresentato dagli avv.ti B. Baudelot, decano dell'ordine, e R. Saint-Esteben, entrambi del foro di Parigi; il 2 agosto 1979, il Governo della Repubblica federale di Germania, rappresentato dal suo agente Dr Seidel; il 3 agosto 1979, il Governo francese, rappresentato dal suo agente Y. Cousin, vicesegretario generale del Comitato interministeriale per i problemi della cooperazione economica europea; il 13 agosto 1979, il Governo del Regno Unito, rappresentato dal suo agente R. D. Munrow, Treasury Solicitor's Department.

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 a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia CEE

Osservazioni del sig. Chatain, imputato nella causa principale

Prima di analizzare gli aspetti giuridici del problema e le varie questioni sollevate, lo Chatain ritiene necessario ricordare la sua versione dei fatti nonché la cronistoria delle società Sandoz e i motivi dei vincoli tra la Sandoz-Svizzera e la Sandoz-Francia.

A — Generalità

1) Sui fatti

La Sandoz ricorda che dal 1967 i prezzi (in franchi svizzeri) praticati dalla Sandoz-Svizzera alla Sandoz-Francia non sono mutati, il che avrebbe dovuto escludere qualsiasi imputazione fondata sull'indole speculativa e fraudolenta dei prezzi stessi.

E la Sandoz-Francia ricorda inoltre che è opportuno osservare la tendenza generale al ribasso dei prezzi delle componenti attive espressi in franchi svizzeri.

La Sandoz-Francia ricorda, peraltro, che, in applicazione delle norme sulla determinazione del valore in dogana, i prezzi fatturati avevano già costituito oggetto di notevoli modifiche verso l'alto. Il criterio per queste modifiche verso l'alto dei prezzi fatturati è contenuto in una sentenza della Corte di cassazione, che ha concluso una lunga controversia, iniziata nel 1958, tra la Sandoz-Francia e l'amministrazione doganale. Ora, per effetto di detta sentenza, le parti stipulavano un accordo, con il quale si estendevano a tutti i prodotti importati dalla Sandoz-Francia i criteri stabiliti dalla Corte di cassazione.

Confidando in detto accordo del 13 ottobre 1972, la Sandoz-Francia riteneva definitivamente risolto il problema della fissazione del valore in dogana.

L'imputato nel procedimento principale ne trae dunque la conclusione che la prassi amministrativa francese di far ritoccare i prezzi verso il basso rivela «l'incertezza che incombe sulle filiali francesi delle società farmaceutiche straniere» specie poi dal momento che questa incertezza viene aumentata, nella fattispecie, dal fatto che questa prassi di modificare i prezzi verso il basso si risolve nel rimettere in questione, vari anni dopo le importazioni litigiose, valori doganali che pertanto avevano costituito oggetto delle concordate modifiche verso l'alto.

Egli conclude l'argomento osservando che un'accusa di frode così grave impone che si illustrino i rapporti commerciali tra la Sandoz-Francia e la Sandoz-Svizzera e soprattutto si spieghi perché la Sandoz-Francia acquista i prodotti in questione dalla Sandoz-Svizzera.

2) Cronistoria del gruppo Sandoz

La Sandoz illustra a fondo i precedenti del gruppo di cui fa parte e sottolinea, da un lato, che il gruppo si è affermato grazie alle scoperte di primaria importanza fatte nel campo della segala cornuta da uno dei suoi fondatori, il sig. Stoll e, dall'altro, che si è installato in Francia e

soprattutto in Alsazia da moltissimi anni, giacché esiste dal 1911.

Quanto all'attività della Sandoz in Francia, lo Chatain precisa che la Sandoz-Francia occupa 2 838 persone e che, inoltre, la Sandoz-Svizzera occupa, a Basilea, 1 832 frontalieri alsaziani.

Inoltre, la Sandoz-Svizzera investe in Francia o aumentando il capitale, o accordando prestiti senza interesse alla sua filiale Sandoz-Francia, o — anche indirettamente — rinunciando a crediti. Lo Chatain conclude l'argomento osservando che un simile comportamento sta all'estremo opposto dell'accusa che le muove l'amministrazione delle dogane.

3) Motivi del rapporto Sandoz-Svizzera — Sandoz-Francia

Lo Chatain ricorda l'opera pionieristica svolta dalla Sandoz-Svizzera nello sviluppo della segala cornuta e soprattutto l'operato di uno dei suoi fondatori: il sig. Stoll.

Egli afferma che questa funzione pionieristica ha obbligato la Sandoz-Svizzera ad elaborare procedimenti che le consentono oggi di fornire «componenti attive la cui qualità è tale da spiegare e giustificare appieno la preferenza della Sandoz-Francia per i prodotti venduti dalla società madre, preferenza che, tuttavia, ha suscitato le critiche dell'amministrazione doganale»,

In realtà, la Sandoz-Francia è pienamente libera di acquistare dette componenti attive dove meglio crede, però essa preferisce la Sandoz-Svizzera a causa della qualità intrinseca dei prodotti venduti, qualità intrinseca che si determina sia secondo il criterio della biodisponibilità sia secondo il criterio della stabilità.

A questo proposito, egli afferma che «grazie a lavori di ricerca condotti nei suoi laboratori o affidati ad enti scientifici esterni, la Sandoz-Francia ha potuto provare che queste caratteristiche determinanti sono superiori per la diidroergotamina Sandoz rispetto a quelle rilevate nei prodotti di imitazione, sia per la biodisponibilità sia per la stabilità».

Inoltre, acquistando presso la Sandoz-Svizzera, la Sandoz-Francia ha la garanzia di poter contare sempre su una qualità costante e sulla regolarità negli approvvigionamenti.

In questo modo lo Chatain ritiene di aver controbattuto l'argomento dell'amministrazione doganale tratto dai prezzi praticati dagli altri produttori.

Esso sostiene inoltre che l'affermazione dell'amministrazione doganale secondo cui i prodotti Sandoz non sono di qualità costante o superiore a quella dei prodotti analoghi fabbricati da altre ditte non è fondata. In effetti l'amministrazione doganale si riferisce unicamente ad un minimo prescritto dalla legge, che qualsiasi produttore di specialità farmaceutiche deve rispettare.

Al contrario, la Sandoz-Svizzera opera analisi qualitative decisamente più rigorose rispetto ai parametri elementari cui si riferisce l'amministrazione doganale ed inoltre fornisce un'assistenza scientifica permanente alla Sandoz-Francia; quest'ultimo elemento non è stato tenuto nella debita considerazione dall'amministrazione doganale allorché ha giudicato raffrontando i prezzi.

Quindi lo Chatain sostiene che l'amministrazione doganale non tiene conto della particolarità delle condizioni di approvvigionamento in materia di componenti attive, presupponendo che un fabbricante di specialità farmaceutiche dovrebbe rifornirsi ove può spuntare il miglior prezzo.

Però, gli studi che il fabbricante deve compiere ogniqualvolta muta di fornitore, onde assicurarsi che i prodotti che acquista siano di qualità, annullerebbero il presunto vantaggio economico derivante dal basso prezzo della componente attiva.

Inoltre, lo Chatain sostiene che gli elementi cui ha fatto riferimento la dogana

francese non sono seri e non possono in alcun caso costituire un elemento di raffronto.

In conclusione, lo Chatain dichiara di esser persuaso che le sue fonti di approvvigionamento sono le più razionali, le più sicure e, in definitiva, le più economiche.

B — Esame dei mezzi d'impugnazione alla luce delle varie questioni sottoposte dal giudice istruttore

Lo Chatain ricorda anzitutto la giurisprudenza della Corte di giustizia, che gli pare «tra le più chiare» e che, a suo giudizio, consente di sostenere che la Corte di giustizia è competente a risolvere tutti i quesiti sollevati, ivi compresi i punti 9 e 10, relativi all'accordo CEE-Svizzera, poiché quest'ultimo è un atto adottato da un'istituzione della Comunità e, in quanto tale, rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 177.

Poiché lo Chatain ha riunito i quesiti sollevati dal giudice istruttore, è opportuno seguire lo schema ch'egli traccia:

§ 1: Questione sollevata in via principale: Se la riduzione del prezzo pattuito ed effettivamente pagato sia incompatibile con il diritto comunitario e con l'accordo CEE-Svizzera

a) Incompatibilità della riduzione con il diritto comunitario

1. Illiceità di massima della pratica di riduzione (Questione 1 e questione complementare, cioè questione 11)

1.1. La prassi della riduzione è illecita sotto il profilo dello spirito dell'economia e delle finalità della disciplina comunitaria del valore in dogana

1.1.1. Finalità del regolamento n. 803/68: riscossione equa ed uniforme del dazio doganale di cui alla tariffa doganale comune (TDC)

L'imputato nella causa principale ricorda che, sul piano nazionale, i dazi doganali servono sia per la protezione dell'economia nazionale sia come fonte di introiti per lo Stato.

Così stando le cose, l'amministrazione doganale dovrebbe preoccuparsi unicamente di reprimere le varie frodi che possano implicare il mancato pagamento totale o parziale di detti dazi. Ora, queste due funzioni tradizionali dei dazi doganali — dopo l'applicazione della tariffa doganale comune — non sono state affatto modificate.

Questa constatazione è confermata dalla motivazione del regolamento n. 803/68, che recita: «occorre altresì evitare ed, eventualmente, eliminare qualsiasi deviazione di entrate doganali».

Questa finalità è stata confermata dalla Commissione in una raccomandazione CEE della Commissione 23 gennaio 1970, n. 112, relativa all'organizzazione dei servizi delle amministrazioni centrali delle dogane incaricate dell'applicazione delle disposizioni concernenti il valore in dogana delle merci (GU n. L 27 del 4. 2. 1970), che stabilisce che il regolamento n. 803/68 si è proposto la finalità di evitare «le deviazioni di traffico, di attività e di entrate doganali».

Questa finalità è pure stata ricordata dalla Corte di giustizia nelle cause 27/70, *Edding* (Racc. 1970, pag. 1051) e 8/73, *Massey-Ferguson* (Racc. 1973, pag. 897).

Infine i lavori preparatori del regolamento n. 803/68 dimostrano pure che la finalità perseguita con questa disciplina è quella di evitare il mancato pagamento e lo sviamento delle entrate doganali.

La Commissione ha dichiarato dinanzi al Parlamento europeo che la disciplina contemplata era destinata ad evitare le sottostime e a «proteggere gli importatori onesti contro la concorrenza sleale» (PE, doc. sed. n. 162, 18. 12. 1967, n. 57).

1.1.2. La Convenzione sul valore in dogana delle merci stipulata a Bruxelles il 15 dicembre 1950 ed entrata in vigore il 28 luglio 1953 (in prosieguo: «La Convenzione di Bruxelles»)

Lo Chatain sostiene che in detta convenzione di Bruxelles mai si è prospettata l'ipotesi che il prezzo sia superiore ai prezzi della concorrenza. Ciò si spiega con il fatto che, in questo caso, non vi sarebbe alcuna incidenza negativa sull'entità dei dazi riscossi. Quindi, non vi è motivo, tenuto conto delle finalità della convenzione, di obbligare il dichiarante a ritoccare verso il basso detto prezzo e, a più forte ragione, di comminare penalità nei suoi confronti.

1.1.3. Il GATT

L'esame delle disposizioni adottate nell'ambito del GATT conferma le osservazioni già esposte in merito al regolamento n. 803/68 e in merito alla Convenzione di Bruxelles. Anzitutto il nesso tra il valore in dogana e la riscossione del dazio doganale è marcatamente sottolineato, giacché l'art. 15, n. 1, lett. a), del GATT stabilisce che «l'espressione valore in dogana delle merci importate indica il valore delle merci determinato al fine della riscossione del dazio doganale ad valorem sulla merce importata».

Si può pure rilevare che l'accordo contempla sistematicamente l'ipotesi della dichiarazione con valore sottostimato.

Infine l'art. 1, n. 2, lett. b), della Convenzione relativa al GATT, che stabilisce a quali condizioni il valore indicato nel contratto può venire assunto come base per il valore in dogana, pur se la vendita si è effettuata tra persone reciprocamente vincolate, è stato così interpretato:

Se è dimostrato che il prezzo è sufficiente a far fronte a tutte le spese e a garantire un margine rappresentativo del margine globale ricavato dall'impresa, è dimostrato che il prezzo non ha risentito degli eventuali vincoli esistenti tra venditore ed acquirente.

L'imputato nella causa principale ne trae la conclusione che l'unica ipotesi di prezzo inaccettabile pattuito tra persone reciprocamente vincolate è quella del prezzo sottostimato, cioè insufficiente a far fronte alle spese ed al margine normale riservato al venditore.

Quindi, l'accordo relativo all'attuazione del GATT, dell'aprile 1979, risulta avere lo stesso spirito del regolamento n. 803/68 e della Convenzione di Bruxelles: tutte queste norme contemplano solo dei ritocchi verso l'alto del prezzo fatturato, qualora quest'ultimo non corrisponda al prezzo normale. Pur dando come possibile l'eventualità di ritocchi di prezzo verso il basso, questi mai hanno la finalità di diminuire detto prezzo.

1.2. La «lettera» del regolamento n. 803/68

Nessuna delle modifiche di prezzo espressamente previste contempla un ritocco verso il basso del prezzo delle merci.

1.2.1. I ritocchi verso l'alto:

L'art. 9 del regolamento n. 803/68 contempla ritocchi verso l'alto nei seguenti casi:

1) allorché le riduzioni di prezzo sono consentite solo al rappresentante esclusivo o al concessionario;

2) allorché si tratta di riduzioni anormali, come pure di qualsiasi altra riduzione sul prezzo ordinariamente praticato dalla concorrenza.

Quindi sono solo contemplati i ritocchi verso l'alto. Quest'interpretazione è confermata pure dal regolamento d'attuazione del diritto comunitario: regolamento della Commissione 24 giugno 1974, n. 1581 (GU n. L 168 del 25 giugno 1974), dalle disposizioni della Convenzione di Bruxelles nonché da quelle dell'accordo relativo al GATT.

1.2.2. Modifiche particolari verso il basso (elementi estranei del prezzo)

L'imputato nella causa principale sostiene che l'art. 9, n. 2, del regolamento n. 803/68 contempla solo modifiche verso il basso relativamente alle spese di trasporto, alle spese di montaggio e ai diritti di riproduzione ed è chiaro quindi che la natura giuridica di tali modifiche è fondamentalmente diversa da quella delle modifiche verso l'alto che, dal canto loro, possono e devono intervenire allorché il prezzo stesso (prezzo intrinseco) è anormalmente basso.

Questa interpretazione è confermata dalla sentenza della Corte di giustizia ENKA (causa 38/77, Racc. 1977, pag. 2203). In questa causa la Corte ha fatto distinzione tra il prezzo delle merci, da un lato, e gli altri elementi di cui si tiene conto nella fattura, dall'altro, ed avrebbe così confermato la distinzione tra il prezzo delle merci e gli elementi estranei a detto prezzo. E lo Chatain conlude su questo punto sostenendo che si trova così confermata, anche a proposito delle modifiche verso il basso, la preoccupazione costante ed unica della legislazione doganale, cioè la repressione delle dichiarazioni indicanti un valore ridotto onde eludere il pagamento dei dazi doganali.

Quindi l'interpretazione del valore in dogana suggerita dall'amministrazione doganale francese contraddice sia lo spirito e le finalità sia la lettera del regolamento n. 803/68 e del diritto doganale comunitario.

1.3. L'impiego della nozione comunitaria di valore in dogana per favorire le politiche nazionali costituisce uno «sviamento di diritto», contrario ai principi comunitari che disciplinano l'unione doganale

1.3.1. L'amministrazione doganale disconosce il principio di uniformità della disciplina comunitaria

L'unificazione del diritto doganale rappresenta lo scopo fondamentale dell'unione doganale. Questo scopo emerge direttamente dal complesso della disciplina comunitaria ed è stato riconosciuto dalla Corte di giustizia nella sentenza Massey-Ferguson (sentenza 8/73, Racc. 1973, pag. 897). Ora, la conseguenza prima del prinicpio di uniformità è l'impossibilità di applicare un regolamento comunitario per perseguire finalità nazionali, come si desume dalla sentenza della Corte di giustizia *Simmenthal* (sentenza 106/77, Racc. 1978, pag. 629). Quindi, l'imputato nel procedimento principale sostiene che l'interpretazione del valore in dogana caldeggiata dall'amministrazione francese non è suggerita onde salvaguardare gli interessi comuni-

tari, ma solo per conseguire finalità politiche d'indole puramente nazionale: per perseguire cioè la politica monetaria, la politica fiscale ed anche la politica del prezzo dei medicinali. In questo modo la Francia svisa la nozione comunitaria di valore in dogana distogliendola dalla sua finalità ordinaria, cioè la realizzazione dell'unione doganale.

Se si ammettesse l'interpretazione francese, si giungerebbe a negare il principio dell'uniformità. Infatti, ammettere il principio della liceità dell'applicazione di una norma comunitaria per le esigenze della politica nazionale è il primo passo verso la divergenza, giacché le modifiche verso il basso dei valori in dogana verrebbero ad essere determinate da fattori che, inevitabilmente, sono diversi e variano da uno Stato membro all'altro. Non è quindi possibile mettere a repentaglio l'applicazione uniforme del diritto comunitario in omaggio a norme o esigenze dei singoli Stati membri. La Corte di giustizia ha pure sottolineato questa impossibilità nella sua sentenza Balkan import-export (causa 118/76, Racc. 1977, pag. 1177), vertente sul problema degli importi compensativi monetari.

Il voler tenere conto delle esigenze della politica nazionale implica l'accettare eventuali sviamenti di traffico e disparità nelle condizioni di concorrenza, come ha ricordato la Corte nella sua sentenza ENKA summenzionata, allorché, parlando di una norma di attuazione del regolamento n. 803/68, ha osservato che, «per evitare distorsioni e deviazioni di traffico, detta norma deve ... trovare identica applicazione in tutti gli Stati membri».

Una conferma di questa necessaria uniformità d'interpretazione e d'applicazione della nozione di valore in dogana si ritrove pure nell'accordo relativo al GATT dell'aprile 1979, nel quale si ricorda il principio fondamentale della neutralità di detta nozione che, in quanto strumento di diritto doganale, non può venir sfruttata al di fuori di questo settore ed in particolare per finalità nazionali, anche se queste sono perfettamente legittime.

L'imputato nella causa principale sostiene infine che il fatto di non poter sfruttare la nozione di valore in dogana a fini nazionali di controllo fiscale e monetario non costituisce ostacolo all'impiego dei mezzi specifici disponibili onde tutelare gl'interessi nazionali in questione.

Infatti, l'amministrazione fiscale dispone dell'art. 57 del codice generale delle imposte ed inoltre dell'ordinanza sui prezzi 30 luglio 1945, n. 1483, due disposizioni che consentono di reprimere le vere frodi nei confronti della disciplina dei prezzi.

1.3.2. L'amministrazione doganale scalza il principio della certezza e della semplicità del diritto comunitario

La definizione del valore in dogana adottata a Bruxelles nel 1950 si ispira a vari principi: semplicità, facilità di comprensione, equità, certezza del diritto sono i principali.

Al contrario, il sistema dell'amministrazione doganale francese è molto complesso ed incerto per gl'importatori a causa delle sue norme, tanto sostanziali quanto di procedura.

In effetti, anzitutto per quel che riguarda le norme sostanziali, queste esistono solo per le modifiche verso l'alto, ma non per le modifiche verso il basso. Inoltre, se si ammettesse l'interpretazione francese, si giungerebbe a porre sistematicamente in dubbio il prezzo corrisposto e la buona fede dell'importatore. Questa sfiducia nuocerebbe allo sviluppo dei rapporti in-

ternazionali, che invece costituisce una delle finalità della tariffa doganale comune e della Comunità.

Inoltre, per quel che riguarda le norme di procedure, l'imputato nella causa principale ricorda che il prezzo dichiarato, che in un primo tempo era stato modificato verso l'alto, vari anni dopo è stato invece modificato verso il basso. Questo sistema non solo confina con l'assurdo, ma priva pure gli interessati della certezza giuridica derivante dalle norme relative al procedimento di modifica.

L'imputato nella causa principale ricorda pure che il controllo degli elementi di fatto relativi al valore in dogana dev'essere rapido e preciso. Invece, nella fattispecie, le importazioni litigiose rimontano, per le prime forniture, al gennaio 1971, e solo nel 1977 è stata presentata la denuncia. Quindi la dogana si sarebbe arrogata un termine di nove anni per poter rimettere sul tappeto il valore dichiarato.

Quindi l'imputato chiede alla Corte di affermare, risolvendo la questione n. 1 e la questione complementare, che:

Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 luglio 1968, n. 803, relativo al valore in dogana delle merci e, in particolare, gli artt. 1-10 di questo regolamento nonché il regolamento della Commissione 24 giugno 1974, n. 1581, relativo alla presa in considerazione delle riduzioni di prezzo al momento della determinazione del valore in dogana, non consentono alle autorità competenti di uno Stato membro di attribuire a merci importate da uno Stato terzo un valore in dogana inferiore al valore dichiarato dall'importatore oppure, nel caso d'importazioni posteriori all'entrata in vigore del regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375, al valore che risulta dagli elementi relativi al valore in dogana trasmessi dall'importatore, eccezion fatta per eventuali modifiche verso il basso, contemplate dal numero 18 al numero 21 dell'allegato di quest'ultimo regolamento e che sono determinate da elementi distinti del prezzo delle merci, sempre però compresi nel prezzo fatturato.

2. Illiceità della pratica di riduzioni alla luce delle conseguenze per l'importatore (questione n. 8)

2.1. Violazione del principio di proporzionalità

L'imputato nella causa principale in primo luogo si sofferma a lungo sulla giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di principio di proporzionalità e conclude che la nozione è chiaramente precisata: una sanzione nazionale o comunitaria viola il principio di proporzionalità se essa va oltre i limiti del necessario, tenuto conto dello scopo e delle finalità dell'obbligo trasgredito e, quindi, degl'interessi che vengono così coinvolti. Questo principio è considerato dalla Corte di giustizia come principio generale di diritto comunitario e quindi come fonte del diritto comunitario positivo.

Al contrario, la legislazione francese assimila la dichiarazione di valore inesatta a una fattura falsa, falso che costituisce un reato punibile alla stessa stregua del contrabbando e non una semplice contravvenzione. Analizzando questa disciplina, l'imputato ricorda anzitutto che, in materia di infrazioni doganali, i tribunali francesi non possono assolvere i contravventori per insussistenza del dolo, cioè l'intenzione non rientra fra i presupposti dell'infrazione doganale di cui trattasi: la buona fede dell'importatore è dunque del tutto irrilevante.

Le pene contemplate dall'art. 414 del Codice doganale per il reato di contrabbando sono molto gravi.

Basandosi su una sentenza della Corte di cassazione francese del 10 novembre 1970 (causa Cetrane-Unilabo, JCP 1971—16714), l'imputato nella causa principale sostiene che la multa che egli rischia per le due infrazioni può variare da un minimo di 400 milioni di franchi francesi a un massimo di 940 milioni di franchi francesi.

L'imputato nella causa principale sottolinea che in detta multa sono insite tre anomalie. Prima: con una sanzione del genere, l'infrazione doganale verrebbe colpita con una pena nettamente superiore a quella prevista per la repressione degl'illeciti cambiari e ciò sarebbe sufficiente, a suo giudizio, a mettere in luce il vizio fondamentale del sistema giacché in realtà il solo obiettivo della prassi amministrativa di diminuzione del prezzo convenuto è quello di colpire un'infrazione cambiaria.

Seconda: la base di calcolo delle sanzioni pecuniarie è costituita dal valore dell'oggetto della frode, nozione distinta dal valore in dogana di cui si tiene conto in definitiva. L'imputato nella causa principale ritiene che la nozione di valore in dogana è scartata in quanto più questo valore è basso — e si aggrava così l'infrazione — più la sanzione verrebbe ad essere mite.

Terza: secondo il diritto francese, è pacifico che dette sanzioni pecuniarie hanno carattere di indennizzo. Tuttavia, nella fattispecie, si incorrerebbe in ammende molto alte mentre non vi è stato alcun pregiudizio per le finanze pubbliche o per il bilancio comunitario, il che contrasta con questa finalità delle norme repressive.

Quindi è evidente che dette sanzioni non hanno alcun rapporto con la finalità della legislazione comunitaria in questione e, quindi, con gli interessi che questa mira a proteggere.

Ora, il presunto prezzo «gonfiato» non implica elusione del pagamento di alcun dazio doganale, quindi non si dovrebbe incorrere in alcuna penalità.

Invece, nel caso specifico, pur non arrecando alcun pregiudizio alla Comunità, il titolare della Sandoz-Francia rischia di essere condannato a una pena detentiva e a una multa variabile fra i 400 milioni e i 940 milioni di franchi francesi.

Ciò consente di rendersi conto dell'abnorme divario tra la presunta infrazione commessa e la penalità che questa comporta.

2.2. Violazione delle regole che disciplinano l'unione doganale (Trattato CEE, artt. 12-29)

L'imputato nella causa principale ricorda che la finalità della tariffa doganale comune è in realtà l'eliminazione sul piano doganale di ogni causa di differenza di trattamento o di deviazione di traffico a detrimento di operatori economici che si trovino in uno piuttosto che in un altro Stato membro (comunicazione della Commissione 13 giugno 1977, n. 77/210).

Ora, l'interpretazione francese del valore in dogana — secondo cui è consentita la sua diminuzione — sfocerebbe in sviamenti di traffico e in distorsioni di concorrenza contrari a questa finalità primaria.

In conclusione, l'imputato nella causa principale chiede alla Corte di giustizia di risolvere come segue la questione n. 8:

«La pratica di diminuzione del valore dichiarato come precisato nella risposta alla questione n. 1 di cui sopra e le pesanti conseguenze che essa comporta per gli importatori sono incompatibili con l'unione doganale instaurata dagli artt. 12-29 del Trattato CEE, tenuto conto in particolare dell'indole abnorme di queste sanzioni e dello sviamento di traffico,

delle distorsioni della concorrenza che essa può comportare».

b) Incompatibilità della diminuzione con l'accordo CEE-Svizzera

1. Incompatibilità con la libera circolazione delle merci tra la CEE e la Svizzera (questione n. 9 a)

1.1. Nozione di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative

L'imputato nel procedimento principale ricorda anzitutto la giurisprudenza della Corte di giustizia nella quale si è definita la misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa per l'applicazione dell'art. 30 del Trattato. Esso ritiene che ciò che vale per l'applicazione dell'art. 30 del Trattato vale pure per l'art. 13 dell'accordo CEE-Svizzera.

In effetti, questo accordo ha la stessa finalità del Trattato CEE, poiché esso mira pure all'eliminazione degli ostacoli agli scambi.

1.2. Applicazione della nozione

Su questo punto, l'imputato nel procedimento principale si richiama alle osservazioni presentate in tutto il paragrafo a) che precede e sostiene inoltre che i prezzi praticati dalla Sandoz-Svizzera sono normali e conformi alla prassi e alle esigenze industriali e commerciali relative ai prodotti di cui trattasi. Esso conclude chiedendo alla Corte di affermare, risolvendo la questione n. 9 a), che:

«La pratica di ridurre il valore dichiarato, come precisato nella soluzione della questione n. 1 di cui sopra, e le gravi penalità che essa comporta per gli importatori sono altresì incompatibili con l'art. 13 dell'accordo tra la CEE e la Confederazione elvetica del 22 luglio 1972 (Regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2840), che vieta, nei rapporti tra la Comunità e la Svizzera, qualsiasi misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione».

2. Incompatibilità con la libera circolazione dei capitali tra la CEE e la Svizzera (questione n. 10)

L'imputato nel procedimento principale sostiene che il presunto trasferimento illecito di capitali, che l'amministrazione doganale ravvisa nella presunta sovraestimazione del prezzo dichiarato, mette in non cale l'art. 19 dell'accordo CEE-Svizzera, che recita: «i pagamenti relativi agli scambi di merci, così come il trasferimento di tali pagamenti nello Stato membro della Comunità in cui risiede il creditore o in Svizzera, non sono soggetti ad alcuna restrizione».

Detto art. 19, che ha lo scopo di consentire la libera esecuzione dei contratti di vendita, non può venir disatteso in quanto il prezzo pattuito, fatturato e da corrispondersi effettivamente è ritenuto eccessivo rispetto alla norma teorica costituita naturalmente dal valore in dogana per la determinazione dei dazi doganali. Quindi, per l'applicazione dell'art. 19, contano unicamente gli effettivi dati del contratto di vendita e il prezzo effettivo, e ciò a maggior ragione nell' ipotesi in cui non sussistano gli elementi caratteristici di una frode, poiché il prezzo praticato dalla Sandoz-Svizzera può spiegarsi perfettamente se si tiene conto della situazione specifica delle due parti e del contratto in causa.

L'imputato nella causa principale segnala inoltre che, in una situazione economica difficile, ed allorché la Francia aveva già fatto appello, pur se a posteriori, alla clausola di salvaguardia dell'art. 108 del Trattato, lo Stato francese non ha instaurato restrizioni al movimento intracomu-

nitario di capitali connesso al pagamento di merci e, per di più, non ha nemmeno domandato l'autorizzazione a farlo. Poiché i rapporti tra la Francia e la Svizzera sono retti alla stessa stregua dei rapporti tra i paesi della Comunità, risulta che, traendo spunto dalla diminuzione del valore in dogana per accusare l'imputato di presunte infrazioni alla disciplina cambiaria, l'amministrazione doganale ha violato l'art. 19 dell'accordo CEE-Svizzera.

In conclusione, l'imputato nella causa principale chiede alla Corte di affermare, risolvendo la questione n. 10, che:

«L'art. 19, 1° comma, dell'accordo CEE-Svizzera di cui sopra, che vieta qualsiasi restrizione ai pagamenti relativi agli scambi di merci nonché al trasferimento delle somme inerenti a detti pagamenti da uno Stato membro alla Svizzera e viceversa, vieta alle autorità competenti di uno Stato membro di definire trasferimenti illeciti di capitali — infrazione punibile secondo la disciplina dei cambi vigente in quello Stato — la operazione con cui l'acquirente avente sede in uno Stato membro della Comunità corrisponde al suo fornitore svizzero l'importo fatturato per una vendita di merci, dal momento che non è contestato che dette merci sono state effettivamente fornite all'acquirente, nella qualità e nella quantità descritte in fattura e che il venditore ha riscosso interamente l'importo del prezzo fatturato».

§ 2: Le questioni subordinate

a) Oggetto e limiti degli obblighi del dichiarante (questioni 7 e 9 b))

1. Diritto comunitario

1.1. Regolamento n. 375/69 (Regolamento della Commissione 27 giugno 1969, GU n. L 52 del 3 marzo 1979)

Detto regolamento stabilisce gli obblighi del dichiarante in dogana ed uno Stato non può, senza violare questa disposizione, imporre condizioni diverse da quelle previste dal regolamento. A norma di detto regolamento, l'importatore non deve dichiarare sotto la sua responsabilità il valore stesso, ma gli elementi espressamente indicati che consentono di calcolarlo. Detti elementi sono forniti da chi effettua la dichiarazione in dogana mediante un modulo il cui fac-simile è allegato al regolamento n. 375/69 e l'imputato nella causa principale sostiene di essersi scrupolosamente attenuto alle prescrizioni del regolamento n. 375/69 e che questo fatto non è mai stato contestato durante tutto il corso del procedimento.

Quindi egli ritiene di non poter essere ritenuto responsabile per un calcolo del valore in dogana che, di conseguenza, è di esclusiva competenza dell'amministrazione doganale, che opera in base agli elementi forniti dall'importatore. Ora, ritenendo l'importatore sempre responsabile per il valore stesso, l'amministrazione francese mette in non cale la disciplina comunitaria ripristinando così un sistema discriminatorio a danno delle importazioni in Francia e contravviene quindi sia alle norme dell'unione doganale sia all'art. 13 dell'accordo CEE-Svizzera.

1.2. Giurisprudenza della Corte di giustizia

L'imputato nella causa principale sostiene che la Corte di giustizia, con le sentenze Donckerwolcke (causa 41/76, Racc. 1976, pag. 1921) e Cayrol (causa 52/77, Racc. 1977, pag. 2261) ha dichiarato che «sarebbe però in contrasto con l'art. 30 del Trattato se si chiedesse all'importatore di dichiarare ... più di quanto gli è noto o può ragionevolmente essergli noto oppure se l'omessa o inesatta di-

chiarazione implicasse una sanzione eccessiva in relazione all'indole dell'infrazione, di carattere puramente amministrativo».

E l'imputato nella causa principale sostiene che non sarebbe ragionevole pretendere dagli importatori di componenti attive, come quella su cui verte la controversia principale, che sia loro nota l'entità teorica del valore in dogana allorché essi non sono nemmeno in grado di conoscere i prezzi d'offerta o realmente praticati da altre ditte e dal momento che soprattutto, come nella fattispecie, si deve tener conto delle caratteristiche specifiche e delle particolarità di detti prodotti.

2. Diritto nazionale francese

Secondo l'imputato nella causa principale, l'art. 35 del Codice delle dogane, come è interpretato dalla dottrina amministrativa francese, conferma l'interpretazione che egli dà del regolamento n. 375/69.

In effetti, secondo la dottrina francese, se la dichiarazione degli elementi relativi al valore in dogana non contiene inesattezze od omissioni circa i fatti e se nulla si può imputare al dichiarante, l'importatore va esente da qualsiasi penalità.

Di conseguenza, si chiede alla Corte di affermare, risolvendo i punti 7 e 9 b) che:

«non è compatibile con il regolamento n. 375/69 e, inoltre, nei rapporti fra la CEE e la Svizzera, con l'art. 13 dell'accordo summenzionato tra la Comunità e la Confederazione elvetica, il far carico all'importatore di aver presentato una "falsa dichiarazione di valore in dogana, in base ad una fattura falsa, incompleta, inesatta o invalida" (illecito assimilato dal diritto nazionale a una importazione senza dichiarazione di merci vietate, e comportante gravi penalità pecuniarie e detentive), allorché detto importatore si è conformato al regolamento n. 375/69 summenzionato indicando esattamente gli elementi relativi al valore in dogana, richiesti nel modulo il cui fac-simile è allegato a detto regolamento ed allorché non è contestato che dette merci sono state effettivamente fornite all'acquirente nella quantità e nella qualità dichiarate in fattura e che il venditore ha riscosso l'intero prezzo fatturato».

b) Metodo per stabilire il «prezzo normale», che costituisce il valore in dogana, in caso di modifica verso il basso del prezzo realmente pattuito e pagato (questioni 2, 3, 4, 5 e 6)

1. Il principio del raffronto con un contratto di vendita relativo allo stesso prodotto (questione 2)

L'imputato nella causa principale ricorda anzitutto che la definizione del valore in dogana contenuta nella Convenzione di Bruxelles delimita una nozione teorica. Quindi il prezzo pattuito in un altro contratto non può venir usato come elemento di raffronto salvo che, essendo stato a sua volta commisurato al parametro teorico, esso appaia conforme a quest'ultimo. Ora, le note esplicative della Convenzione di Bruxelles nonché una dottrina particolarmente autorevole consentono di concludere che vi è un solo metodo di raffronto, vale a dire quello che si fonda sul criterio del prezzo probabile di vendita delle merci da valutare.

Secondo l'imputato nella causa principale, tutti questi elementi fanno concludere che si deve accogliere come base il prezzo pattuito nel contratto.

1.2. Le caratteristiche dei prodotti di riferimento

1.2.1. I prodotti di riferimento e il principio del parametro teorico

È necessario che le caratteristiche del prodotto di raffronto che hanno incidenza sul suo valore siano le stesse di quelle del prodotto in questione; nel caso contrario il raffronto risulta inutile.

1.2.2. Problema specifico del raffronto delle componenti attive fabbricate da vari produttori

L'imputato nella causa principale ricorda, da un lato, l'importanza della qualità della componente attiva e, d'altro lato, il fatto che detta qualità non è sempre tenuta nel debito conto nel prescrivere i requisiti minimi richiesti dalle legislazioni nazionali. Esso ritiene che sia quindi illecito raffrontare, come ha fatto l'amministrazione francese, prodotti che hanno solo alcuni punti in comune con i prodotti litigiosi e dei quali si ignora l'origine.

Quindi esso chiede alla Corte di risolvere il punto 2 nel senso che:

«I regolamenti summenzionati consentono alle autorità competenti di uno Stato membro, nel diminuire il valore dichiarato dall'importatore, oppure, applicando il regolamento n. 375/69, nel ridurre il valore risultante dagli elementi forniti dallo stesso importatore, di assumere come parametro il raffronto tra questo valore ed uno o più prezzi indicati in altri contratti di vendita relativi a prodotti che hanno le stesse caratteristiche quanto a natura, qualità ed efficacia terapeutica».

2. Caratteristiche necessarie al contratto di vendita di riferimento

2.1. Origine e destinazione del prodotto oggetto del contratto di riferimento — Ubicazione delle imprese

2.1.1. L'origine dei prodotti di riferimento

L'imputato nella causa principale ricorda che le note esplicative della Convenzione di Bruxelles citano l'origine tra le caratteristiche cui è opportuno riferirsi per determinare un prezzo del tutto consono alle merci che si devono valutare. Esso ritiene, di conseguenza, che non sia possibile invocare a titolo di raffronto i prezzi praticati per prodotti fabbricati o venduti nella Repubblica federale di Germania, come invece ha fatto la dogana francese.

D'altro canto, l'imputato nella causa principale osserva che non spetta a un'amministrazione sostituirsi a un'industria farmaceutica, nella fattispecie la Sandoz-Francia, pretendendo di imporle, per asserite ragioni economiche, di acquistare delle componenti attive che possono compromettere le qualità di efficacia, di sicurezza e di stabilità di una specialità farmaceutica.

Inoltre, affinché sia possibile far riferimento al prezzo di un prodotto di origine diversa, è necessario che tutte le condizioni che determinano il costo dei fattori produttivi siano identiche nei due paesi. Invece l'ipotesi di un parallelismo siffatto è praticamente esclusa.

Quindi, in conclusione, è necessario, affinché il raffronto sia valido, che i prodotti provengano dallo stesso paese. Se la Corte di giustizia non dovesse ammettere questo punto di vista, si dovrebbero comunque escludere dal raffronto i prezzi offerti dai paesi a commercio di Stato, ed i prezzi delle componenti attive provenienti dagli altri paesi della Comunità.

Quest'ultima ipotesi è stata esclusa dalla Commissione stessa che, allorché ha presentato la proposta di regolamento che doveva poi trasformarsi nel regolamento n. 803/68, ha dichiarato «che non possono entrare in linea di conto, onde determinare il valore in dogana . . ., prezzi

praticati nella Comunità per merci che non vi sono state importate».

2.1.2. La destinazione del prodotto di riferimento

L'imputato nella causa principale sostiene anzitutto che, come ha sostenuto il consiglio di cooperazione doganale nelle sue note esplicative:

«il prezzo praticato sul mercato interno del paese d'esportazione non può venir utilizzato come base per determinare il prezzo normale».

Quindi, logicamente, ed in funzione del principio che vieta di prendere in considerazione il prezzo di merci di origine comunitaria, il prezzo di un prodotto destinato ad un paese della Comunità può venir assunto come elemento di raffronto. Però l'imputato nella causa principale, pur ammettendo questa possibilità di raffronto, osserva che anche all'interno della Comunità si dovrebbe tener conto delle speciali circostanze delle vendite in questione che potrebbero spiegare una differenza tra i prezzi di dette operazioni.

2.2. Il livello della transazione

Secondo l'imputato nella causa principale, si dovrebbe soprattutto far sì che i prezzi assunti come parametri siano stati praticati in una vendita effettuata allo stesso livello delle transazioni di cui trattasi. Invece, nella fattispecie, esso rileva che l'amministrazione doganale ha citato come prezzi di raffronto sia i prezzi dei fabbricanti di prodotti chimici sia quelli praticati da semplici rivenditori, e riguardanti sia transazioni singole sia rapporti commerciali di lunga durata, mentre solo i prezzi praticati dai fabbricanti nell'ambito di rapporti commerciali durevoli sono raffrontabili alla fattispecie.

2.3. I prodotti d'imitazione (questione 4 b)

Secondo l'imputato nella causa principale, tale questione riguarda uno dei punti essenziali della controversia in quanto ne può dipendere l'avvenire dell'industria farmaceutica europea. A suo giudizio, richiedere l'uniformità tra i prezzi di vendita delle componenti attive offerte da laboratori come Sandoz-Svizzera e quelle offerte da semplici rivenditori imitatori significherebbe compromettere la ricerca e dare il colpo di grazia allo sviluppo di questa industria con il risultato che i primi a soffrirne sarebbero in definitiva i consumatori europei.

In realtà la Sandoz-Svizzera si accolla degli oneri particolarmente gravosi nel settore della ricerca e dello sviluppo. Il finanziamento di questa iniziativa può venir garantito solo mediante le esportazioni e questo è un elemento essenziale nella determinazione di quello che si suole chiamare, nell'ambito di un gruppo di società, il prezzo di trasferimento.

La Sandoz-Svizzera si accolla pure oneri tecnici e commerciali onde fornire ai suoi clienti, e nella fattispecie alla Sandoz-Francia, prodotti di altissima qualità e praticamente «confezionati su misura». Così stando le cose, non è possibile raffrontare i prezzi praticati dalla Sandoz-Svizzera alla Sandoz-Francia ai prezzi offerti da semplici rivenditori.

In conclusione, si chiede alla Corte di affermare, risolvendo i punti 3 e 4:

A. «Quanto all'ubicazione dell'esportatore e all'origine del prodotto di riferimento

a) In linea di massima, i prezzi che si devono assumere come prezzi di riferimento devono essere stati praticati da un esportatore avente

sede nello stesso paese dell'operatore che ha effettuato la vendita litigiosa».

Tuttavia, qualora la Corte dovesse respingere questo principio, essa dovrebbe affermare:

b) «Che, comunque, è escluso il riferimento al prezzo di un prodotto originario:

— di un paese il cui commercio estero è oggetto di un monopolio di Stato;

— di uno Stato membro della CEE;

— oppure se provenga da un imitatore o da un semplice rivenditore.

B. Quanto all'ubicazione dell'importatore e alla destinazione del prodotto di riferimento

Una vendita effettuata nella situazione prospettata al punto A) di cui sopra può entrare in linea di conto anche se non è stata fatta ad un importatore ubicato nello stesso paese dell'importatore a cui è stata fatta la vendita litigiosa, a condizione che anche il primo importatore abbia la sua sede all'interno della Comunità e a condizione di tener conto delle circostanze speciali delle vendite in questione, che potrebbero giustificare una differenza tra i prezzi delle stesse».

3. Determinazione del valore in dogana qualora non vi siano prezzi di referimento (questioni 5 e 6)

3.1. L'impiego unilaterale di altri metodi da parte dello Stato membro

Il regolamento n. 803/68, adottando il sistema del parametro teorico, ha optato per un valore utilizzabile in qualsiasi caso, poiché il prezzo di riferimento è un prezzo teorico. Così, nella fattispecie, si tratta di una falsa lacuna nella normativa. Così stando le cose, l'imputato nella causa principale ritiene che uno Stato membro non possa decidere unilateralmente circa il metodo da impiegarsi giacché ciò significherebbe mettere in non cale il regolamento n. 803/68 ed il principio dell'uniformità d'interpretazione e della sua applicazione.

Dopo questa premessa, pare che non resti altra alternativa che il procedimento di cui all'art. 17 del regolamento n. 803/68, onde stabilire i criteri secondo i quali si debba determinare il valore in dogana.

3.2. Quali sono i criteri che possono validamente essere impiegati

3.2.1. Il criterio incompatibile con la definizione comunitaria: il calcolo a partire dal costo di produzione («cost plus»)

Questo metodo non può venire assunto in quanto il regolamento n. 803/68 stabilisce che la determinazione del prezzo normale non può operarsi se non per raffronto. Questo metodo comparativo esclude quindi che si determini direttamente e senza ricorrere a raffronti un valore intrinseco in base al costo di fabbricazione del prodotto.

3.2.2. I criteri compatibili con la definizione comunitaria

L'imputato nella causa principale rileva che la questione n. 6 rasenta il paradosso in quanto, se per ipotesi non esistessero prezzi di riferimento cui ancorarsi di diritto o di fatto, bisognerebbe chiedersi con qual diritto e su quali basi si può mettere in dubbio il prezzo effettiva-

mente pagato o da pagarsi. Esso ricorda, a questo proposito, che il regolamento n. 375/69 considera il prezzo fatturato come l'elemento principale della dichiarazione di valore «indipendentemente dai vincoli esistenti tra il venditore e l'importatore».

Infine esso ritiene che le autorità che devono applicare la definizione di Bruxelles, analogamente alla dottrina, prendano in considerazione un solo metodo per raffrontare il prezzo fatturato con il prezzo normale e determinare così il valore in dogana: esso è «la stima in base al provento probabile della vendita». Indubbiamente, questo metodo presenta difficoltà allorché le merci non sono rivendute nello stato in cui si trovano. Però, anche in questa ipotesi, il consiglio di cooperazione doganale lo indica come il metodo più adeguato.

Di conseguenza, si chiede alla Corte di affermare, risolvendo le questioni 5 e 6, che, in mancanza di qualsiasi prezzo di raffronto, per determinare il valore in dogana si deve o assumere come base il prezzo realmente pagato o da pagarsi, debitamente modificato secondo i principi e le norme enunciati dagli artt. 1 e segg. del regolamento n. 803/68 ed in particolare dagli artt. 3 e 9, oppure si deve calcolare detto valore in base al prezzo di vendita della specialità farmaceutica, a condizione che detto prezzo di vendita non sia esso stesso anormalmente basso, particolarmente a motivo di pressioni amministrative.

Ad ogni modo si deve escludere qualsiasi metodo non comparativo come il valore calcolato in base al costo di produzione del venditore.

Osservazioni del Governo francese

Secondo il Governo francese, è di conserva che le autorità elvetiche e francesi hanno convenuto di far sottoporre alla Corte di giustizia la presente causa.

Il Governo francese ritiene che le undici questioni pregiudiziali mettano in luce due punti di diritto, uno vertente sulla nozione di valore in dogana ai sensi del regolamento n. 803/68 e l'altro relativo al problema delle penalità per le infrazioni doganali.

A — La nozione del valore in dogana ai sensi del regolamento n. 803/68

Il Governo francese ricorda che il diritto internazionale economico è retto dal principio secondo cui il valore in dogana deve coincidere con il prezzo normale del prodotto che costituisce oggetto della transazione.

Questa concezione è quella del GATT e della convenzione doganale di Bruxelles del 15 dicembre 1950, cui il regolamento n. 803/68 si è direttamente ispirato.

Secondo il Governo francese, questa nozione teorica di «prezzo normale» costituisce un elemento astratto e basta a provarlo il fatto che si possa modificare il valore dichiarato, come d'altronde è previsto dall'art. 9, n. 2, del regolamento n. 803/68, nonché dal regolamento della Commissione 24 giugno 1974, n. 1581 (GU n. L 168 del 25 giugno 1974), concernente la presa in considerazione delle riduzioni di prezzo nella determinazione del valore in dogana.

Pur se le ipotesi contemplate da queste disposizioni riguardano delle modifiche verso l'alto, il Governo francese ritiene che dette modifiche non costituiscano affatto un elenco limitativo e che si desuma dal complesso delle disposizioni comuni-

tarie che il legislatore comunitario, in materia di valore in dogana, ha mirato a far stabilire quello che è il giusto prezzo. Questo punto di vista sarebbe stato confermato dalla Corte di giustizia nella sentenza 27/70, *Edding*, summenzionata.

Questa ricerca del giusto prezzo, se basata su elementi desunti in condizioni di piena concorrenza, implica dunque la possibilità, per le amministrazioni doganali nazionali, di rivedere le dichiarazioni del valore in dogana, indipendentemente dal fatto che la revisione si risolva in un aumento o in una diminuzione del valore. In caso contrario, potrebbero verificarsi abusi dannosi per l'economia degli Stati membri senza avere la possibilità di reprimerli. Quindi, nella fattispecie, la modifica del prezzo delle componenti attive vendute dalla Sandoz-Svizzera ha delle ripercussioni notevoli sulla gestione del sistema francese di previdenza sociale in quanto è sulla base del costo dichiarato di queste componenti attive che è stato calcolato il prezzo di vendita alla produzione dei medicinali nonché la loro iscrizione sull'elenco delle specialità rimborsabili dagli enti previdenziali.

Il Governo francese sostiene dunque che, date le condizioni di non concorrenza in cui si è svolta la transazione specifica, si può procedere ad un nuovo accertamento del valore in dogana senza tener conto del valore dichiarato.

Per fare questo l'amministrazione doganale deve stabilire il valore reale del prodotto:

— o stabilendo il prezzo normale per merci identiche o similari, praticato da altri fornitori, aventi sede nel paese d'esportazione, ad acquirenti indipendenti aventi sede nel paese d'importazione (raccomandazione del 1° giugno 1965 e studio n. 5/1979 del Consiglio di cooperazione doganale);

— oppure, ove non sussista un mercato con impostazione concorrenziale, tenendo conto del prezzo di costo industriale maggiorato delle altre spese o da qualsiasi altro elemento che risponda alla nozione di «equivalenza verificabile più immediata», di cui all'art. VII, n. 2, lett. c), del GATT, al quale, secondo il Governo francese, è opportuno riferirsi in assenza di disposizioni comunitarie precise.

È sulla base di questi principi che la direzione nazionale degli accertamenti doganali ha effettuato indagini nel corso delle quali è emerso che il valore dichiarato rappresentava il doppio del valore corrispondente al prezzo normale. Questo ultimo è stato determinato in base ai prezzi rilevati in altre transazioni effettuate dagli importatori francesi per lo stesso prodotto venduto da altri fornitori.

Così l'ergotaminà è stata venduta in Francia da diversi fabbricanti o rivenditori tedeschi, britannici, belgi, svizzeri, finlandesi, cecoslovacchi fra 20,48 franchi e 39,87 franchi il grammo invece di 84,50 e 95,50 franchi.

Quanto alla diidroergotamina, non vi sono altri importatori francesi, ma uno studio tecnico comparativo nonché le tariffe tedesche hanno consentito all'amministrazione francese di accertare che il

prodotto fatturato circa 120 FF non avrebbe dovuto essere pagato più di 54 FF.

Secondo il Governo francese, questa differenza non è giustificata né dalla qualità particolare delle forniture della Sandoz-Svizzera, né da un'ignoranza da parte della Sandoz-Francia dei prezzi normalmente praticati nel settore, poiché bastava consultare l'elenco dei fornitori per rendersi conto di detti prezzi.

B — Penalità per le infrazioni alla disciplina doganale

In base alle osservazioni che precedono, il Governo francese ritiene che se un operatore presenta una dichiarazione erronea, il fatto potrebbe, in determinate circostanze, costituire un'infrazione particolarmente grave, che va punita.

Quindi, esso ritiene che si debba ammettere il principo che un'operazione fraudolenta, se accertata dal giudice del merito, possa venire punita penalmente, indipendentemente dalla possibilità di irrogare una sanzione amministrativa in caso di semplice errore, possibilità che la Corte non ha respinto nelle sue sentenze 41/76, *Donckerwolcke,* summenzionata, 52/77 *Cayrol,* summenzionata, e 179/78, *Rivoira,* del 28.3.1979, non ancora pubblicata, a condizione che sia rispettato il principio di proporzionalità.

Il Governo francese aggiunge comunque che nella fattispecie pare vi siano gravi presunzioni di frode a carico del titolare della Sandoz-Francia in quanto la fattura prodotta mette in luce un valore in dogana notevolmente diverso dal prezzo normale praticabile in condizioni di piena concorrenza e in quanto ne conseguirebbe una distorsione per effetto di un atto falso ed invalido, che aumenterebbe la gravità della infrazione.

Osservazioni del Governo della Repubblica federale di Germania

A — Questioni di diritto doganale

1. Prima questione, relativa alla possibilità di diminuire il valore in dogana

Il Governo federale sottolinea anzitutto che il diritto doganale della Comunità non può venire interpretato indipendentemente dalla Convenzione di Bruxelles.

Il valore in dogana è stato definito nell'art. 1 del regolamento n. 803/68 del Consiglio come il prezzo normale.

Risulta dall'art. 9 dello stesso regolamento che il prezzo relamente pattuito può essere ammesso come valore in dogana allorché detto prezzo corrisponde al prezzo normale.

Secondo il Governo tedesco, lo scopo specifico della determinazione del valore in dogana — cioè costituire una base per la riscossione dei dazi doganali — implica che il prezzo di vendita effettivamente pagato costituisce, in linea generale, per le autorità doganali, il limite inferiore del valore in dogana e non è possibile diminuire detto valore in dogana salvo che il prezzo di vendita diverga palesemente dal prezzo di mercato e l'amministrazione riesca a dimostrare questa divergenza.

Quindi, il Governo federale propone di risolvere la prima questione come segue:

«Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, sul valore in dogana delle merci e particolarmente i primi dieci articoli dello stesso regola-

mento, nonché il regolamento della Commissione 24 giugno 1974, n. 1581, concernente la presa in considerazione delle riduzioni di prezzo nella determinazione del valore in dogana, autorizzano le autorità competenti di uno Stato membro ad attribuire a merci importate da un paese terzo un valore in dogana inferiore al valore dichiarato dall'importatore, oppure — per le importazioni posteriori all'entrata in vigore del regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375 — al valore che risulta dagli elementi relativi al valore in dogana dichiarato dall'importatore, anche se detta competenza può venir esercitata solo in alcuni casi eccezionali».

2. *Seconda questione, relativa alla possibilità di diminuire il valore in dogana assumendo come base un prezzo di riferimento*

Il Governo tedesco ricorda che questa possibilità esiste solo se è palese una divergenza notevole tra valore dichiarato e prezzo di mercato e se questa divergenza è stata dimostrata dalla amministrazione doganale. Se sussistono questi due presupposti è possibile far ricorso ai prezzi di riferimento.

Le autorità doganali degli Stati membri intervengono in questo modo previo consenso delle istituzioni comunitarie conformemente ai principi emanati dal Consiglio di cooperazione doganale in una raccomandazione del 1° giugno 1965.

Il Governo tedesco ritiene che un raffronto tra i prezzi di merci identiche possa però avere conseguenze sulla determinazione del valore in dogana solo se, d'altro canto, il contesto economico (origine della merce, fase di vendita, quantità, condizioni del contratto) è raffrontabile.

3. *Terza questione, relativa ai criteri da seguire per la determinazione del prezzo di riferimento*

Il Governo federale ritiene che si debba risolvere in senso negativo la terza questione a), in quanto, a suo giudizio, se non esistesse un prezzo di riferimento corrispondente ai criteri di cui sopra (tra un esportatore ed un importatore rispettivamente aventi sede negli stessi paesi in cui hanno sede i due operatori che hanno pattuito la vendita litigiosa), sarebbe possibile fondarsi su altri prezzi di riferimento, però con alcune restrizioni.

In effetti, il Governo tedesco ritiene che anche notevoli differenze di prezzo non giustifichino una deroga al prezzo fatturato se dette differenze sono motivate da fattori particolari.

Per la questione 3 b), il Governo tedesco propone la seguente soluzione: è necessario che le forniture di riferimento siano state effettuate sullo stesso mercato cui è destinata la merce da valutarsi, però, d'altra parte, è anche possibile raffrontare i prezzi relativi a forniture provenienti da paesi diversi da quello da cui provengono le merci da valutarsi, a condizione però, in questo caso, che si tenga conto della situazione specifica che potrebbe sussistere negli altri paesi in questione.

4. *Quarta questione, relativa alla possibilità di prendere in considerazione come prezzo di riferimento i prezzi praticati nei paesi a commercio di Stato oppure prezzi per prodotti d'imitazione*

Per quel che riguarda i prezzi praticati nei paesi a commercio di Stato, il Governo tedesco ritiene che le condizioni necessarie affinché detti prezzi possano venire assunti come prezzi di riferimento sono talmente ipotetiche che praticamente è inutile assumere come parametro i prezzi praticati dai paesi a commercio di Stato. Quanto ai prezzi dei prodotti d'imitazione, il Governo tedesco ritiene che i prezzi di questi prodotti vadano automaticamente esclusi come elementi di raffronto.

5. Quinta questione, sulla competenza degli Stati membri a far ricorso unilateralmente ad altri metodi

Il Governo federale ritiene che il problema si debba risolvere negativamente onde non compromettere l'uniformità del diritto comunitario. Di conseguenza esso sostiene che un'azione unilaterale da parte di uno Stato membro quale quella descritta nella questione è quindi inammissibile.

6. Sesta questione, relativa ai criteri da applicarsi per la determinazione del valore in dogana nella fattispecie

A parere del Governo tedesco, questa è una questione di primaria importanza. Esso ricorda che il riferimento a criteri diversi dal prezzo fatturato è possibile solo se quest'ultimo non è palesemente il prezzo che risulta dalle condizioni di concorrenza e se l'amministrazione dimostra detta divergenza.

Esso sostiene inoltre che la semplice esistenza di un vincolo tra il fornitore e l'acquirente non giustifica la presunzione che il prezzo fatturato sia diverso dal prezzo normale.

Per contro, se ci sono serie ragioni di dubitare del prezzo fatturato, a giudizio del Governo tedesco si può fare ricorso al solo metodo sottrattivo, e ciononostante, nell'applicare questo metodo, bisognerebbe tener conto del complesso dei costi della ricerca, ivi compresi quelli che non sono direttamente connessi al prodotto. Analogamente si dovrebbe tener conto di eventuali indennità addizionali per prestazioni che non rientrano nella vendita e che rappresentano un elemento di calcolo supplementare. In ultimo luogo, si deve anche tener conto di un margine di utile adeguato.

7. Undicesima questione addizionale, relativa a modifiche verso il basso diverse da quelle contemplate ai numeri 18-21 dell'allegato al regolamento n. 375/69

Secondo il Governo tedesco, non è possibile effettuare modifiche supplementari; in particolare, una diminuzione sulla base di elementi non menzionati all'art. 1, paragrafo 2, lettere b) e c), non si può prendere in considerazione.

Le autorità doganali possono far ricorso solo a prezzi di riferimento o a stime conformemente alle soluzioni proposte per le questioni 2-6 di cui sopra.

8. Settima questione, relativa alla possibilità, per uno Stato membro, di irrogare penalità nei confronti di un importatore, anche allorché quest'ultimo, nel redigere la dichiarazione in dogana, ha fornito esattamente le informazioni prescritte nel modulo utilizzato in modo uniforme in tutta la Comunità

Il Governo federale ritiene che sia impossibile dare una soluzione netta a questo problema dato che, nella ipotesi formulata, non si precisa se le autorità nazionali abbiano o no richiesto informazioni supplementari, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 375/69. Se è vero che il diritto comunitario non esclude l'applicazione del diritto penale doganale interno, questa applicazione può però operarsi solo nei confronti degli importatori che non hanno osservato gli obblighi che loro impongono le norme doganali comunitarie.

Stando così le cose, il Governo federale ritiene che, se in una determinata ipotesi le autorità doganali non hanno sin dall'inizio richiesto un supplemento d'informazione o se esse non possono dimostrare l'inesattezza delle informazioni fornite, si deve escludere qualsiasi sanzione nelle circostanze tratteggiate nella questione.

Inoltre, l'art. 30 del Trattato CEE non si applica alle relazioni commerciali esterne della CEE. Se la CEE, nell'ambito di un accordo internazionale, ha consentito a un divieto corrispondente a quello di cui all'art. 30 del Trattato, essa ha agito nell'esercizio della sua competenza in materia di politica commerciale e non, per

esempio, in base a un obbligo che le incombe in virtù del Trattato CEE.

Stando così le cose, la disciplina in materia di rapporti commerciali esterni, di cui è ora questione, non impone dunque agli Stati membri alcuna restrizione per quel che riguarda il diritto penale doganale, restrizione che vada oltre quanto è stato esposto finora.

9. Ottava questione, relativa alla compatibilità delle sanzioni penali con i principi dell'unione doganale

Il Governo federale ricorda che le disposizioni del Trattato CEE e dunque anche gli artt. 12-29, che riguardano la creazione dell'unione doganale, non contengono, per gli scambi con i paesi extracomunitari, alcun divieto di misure d'effetto equivalente, come invece avviene negli scambi intracomunitari.

Stando così le cose, indubbiamente la diminuzione del valore in dogana potrebbe implicare degli sviamenti di traffico, dunque delle distorsioni di concorrenza, ma ciò sarebbe piuttosto imputabile alla mancata armonizzazione del diritto penale doganale.

Il Governo federale ricorda inoltre che detta diminuzione è ammessa solo in casi eccezionali strettamente limitati ed evidenti, come ha già sottolineato nella soluzione proposta per la prima questione.

10. Nona questione, relativa alla compatibilità con l'accordo CEE-Svizzera della diminuzione del valore dichiarato e soprattutto della sanzione ad essa connessa

Il Governo federale ritiene anzitutto che la definizione fornita dalla Corte di giustizia per le misure d'effetto equivalente valga solo sul piano comunitario e non possa venire applicata nei rapporti economici con i paesi terzi.

Di conseguenza, esso sostiene che la risposta alla questione 9 a) non può venir fornita se non in funzione dell'interpretazione degli artt. 13 e 20 dell'accordo CEE-Svizzera, in base ai quali uno Stato membro può indubbiamente prescindere dalle indicazioni date per la fissazione del valore in dogana al momento dell'importazione di merci provenienti dalla Svizzera, però a condizione che la finalità della disciplina relativa non costituisca, dal canto suo, un'infrazione del diritto comunitario oppure dell'accordo commerciale e che la fissazione del valore in dogana non sia snaturata fino al punto da dover essere qualificata discriminazione arbitraria, restrizione dissimulata al commercio.

Stando così le cose, a giudizio del Governo federale, la questione 9 a) potrebbe venir risolta in modo affermativo.

Quanto alla questione 9 b), il Governo federale ritiene che sia opportuno risolverla in modo negativo. Infatti, a suo giudizio, una penalità può solo venire irrogata qualora si sia verificata una infrazione ad un obbligo imposto dal diritto doganale, sul piano comunitario, ed è inoltre necessario che la sanzione penale che detta inosservanza comporta non sia sproporzionata.

Ora, nella fattispecie, secondo il Governo federale, la sanzione, da un lato, è illecita in quanto l'importatore ha assolto i propri obblighi e, dall'altro, è incompatibile con il diritto comunitario in quanto è sproporzionata, dal momento che la sanzione prevista è la stessa comminata per frodi manifeste, come, ad esempio, l'emissione di fatture false.

B — Limitazioni alla circolazione delle merci onde porre in atto restrizioni alla circolazione di capitali (10ª questione)

Secondo il Governo federale, l'art. 19 dell'accordo CEE-Svizzera contiene effettivamente un divieto di restrizioni al movimento di valuta correlativo agli scambi di merci; però, per contro, esso

non contiene garanzie analoghe per la libertà di effettuare pagamenti relativamente ad operazioni di movimento dei capitali.

Tuttavia, come l'art. 30 del Trattato CEE, anche l'art. 13 dell'accordo CEE-Svizzera dev'essere interpretato nel senso che interventi statali nel campo della circolazione dei mezzi di pagamento relativi a scambi commerciali sono autorizzati solo in quanto si limitino all'indispensabile e il loro contenuto e la loro portata siano prevedibili da parte dei singoli, siano, cioè, espressamente disciplinati e delimitati quanto alla sostanza.

Di conseguenza, l'art. 19 dell'accordo CEE-Svizzera va interpretato nel senso che una sanzione per trasferimento illecito di capitali è compatibile con l'accordo, e più precisamente con il suo art. 13, ogniqualvolta siano evidenti a priori, nei particolari e in modo inconfondibile per le parti, le condizioni per cui, nel pagamento del prezzo pattuito, per quanto riguarda una parte di esso, possa ravvisarsi l'elusione dolosa di un divieto di circolazione di capitali posto dalla disciplina dei cambi.

Dunque, la questione sottoposta alla Corte può venir risolta in senso positivo, con qualche riserva.

Osservazioni scritte del Regno Unito

A — Questioni 1-6 e questioni complementari

1. *Prima questione, relativa alla possibilità per uno Stato membro di diminuire il valore dichiarato*

Secondo il Governo britannico, si dovrebbe risolvere in senso affermativo tale questione, a condizione però di rispettare la definizione di cui all'art. 1 del regolamento n. 803/68. D'altro canto, il riferimento al regolamento n. 1582/74 non pare pertinente poiché detto regolamento non lascia facoltà alle autorità competenti di uno Stato membro di imporre d'ufficio un valore inferiore al valore dichiarato.

2. *Seconda questione, relativa alle possibilità, per uno Stato membro, di raffrontare il valore dichiarato ed uno o più prezzi praticati in altri contratti di vendita relativi allo stesso prodotto*

Secondo il Governo britannico, l'amministrazione britannica non ha l'abitudine di diminuire il valore dichiarato semplicemente in quanto in altri contratti relativi allo stesso prodotto sono stati praticati prezzi inferiori. Di conseguenza, esso sostiene che il prezzo effettivamente fatturato, se il contratto è stipulato in condizioni di piena concorrenza, è quello che più si avvicina al prezzo normale.

3. *Terza e quarta questione, relative ai prezzi di riferimento che uno Stato membro può prendere in considerazione*

Il Governo britannico sottolinea che l'impiego, a titolo di raffronto, del prezzo di merci identiche o simili può provocare notevoli difficoltà e sostiene che si può seriamente dubitare che le autorità competenti si fondino normalmente su simili dati per diminuire il valore, particolarmente allorché si tratta di prodotti d'imitazione, di prodotti brevettati o di prodotti che costituiscono oggetto di un monopolio di Stato.

4. *Quinta e sesta questione, relative ai metodi che l'amministrazione francese potrebbe utilizzare per determinare il valore in dogana*

Il Governo britannico ricorda che nulla impedisce alle autorità competenti di usare tutti i metodi che possono loro essere utili nel determinare il valore come prescritto dall'art. 1 del regolamento n. 803/68. Esso sottolinea, a questo scopo,

che uno dei metodi normalmente impiegati è il metodo della sottrazione. Esso osserva infine che il nuovo accordo relativo al GATT contempla pure una serie di metodi di stima che dovrebbero applicarsi in uno stretto ordine preferenziale.

5. Questione complementare (11ª questione), relativa alle modifiche verso il basso diverse da quelle contemplate ai numeri 18-21 dell'allegato del regolamento n. 375/69

Il Gorverno britannico ritiene che l' elenco delle modifiche, verso il basso o verso l'alto, di cui all'art. 9, non è, né pretende di essere, esauriente. Di conseguenza, la soluzione a tale questione è affermativa.

B — Le questioni nn. 7-10

1. Settima questione, relativa alla possibilità, per uno Stato membro, di irrogare sanzioni doganali allorché l'importatore si è attenuto, prima facie, alle prescrizioni e alle norme comunitarie che disciplinano l'importazione

Secondo il Governo britannico, l'importatore non può venire accusato di falsa dichiarazione di valore in dogana se egli si è attenuto alle prescrizioni del regolamento (CEE) n. 375/69, vale a dire o ha compilato il modulo o ha fornito le informazioni complementari che possono venirgli richieste.

Inoltre, se non risulta ch'egli abbia compilato il modulo in mala fede, con negligenza od imprudentemente, è difficile immaginare come l'interessato potrebbe venir accusato di falsa dichiarazione; il Governo britannico sostiene che, nei rapporti intracomunitari, qualsiasi modifica arbitraria verso il basso di una dichiarazione di valore è apparentemente contraria all'art. 30, quanto meno nei limiti in cui essa faccia incorrere in una sanzione per falsa dichiarazione.

Ma l'art. 30 del Trattato non si applica ai rapporti con i paesi terzi. Tuttavia esistono principi generali di diritto comunitario che possono forse aver rilevanza nell'applicazione del regolamento n. 375/69 agli scambi con i paesi terzi, e tra questi principi vi sono quelli della certezza del diritto e della proporzionalità.

Così, il principio della certezza del diritto prescrive in modo chiaro che un importatore deve essere in grado di sapere in precendenza come le merci saranno valutate in dogana.

Di conseguenza, il Governo britannico ritiene che la settima questione debba venir risolta negativamente: gli Stati membri non possono far carico ad un importatore di aver redatto una falsa dichiarazione di valore in dogana se questi si è conformato alle prescirizioni del regolamento ed allorché l'impiego, da parte di uno Stato membro, del valore in dogana onde controllare i cambi, intralcia l'applicazione dei regolamenti nn. 803/68 e 375/69.

2. Ottava questione, relativa alla compatibilità tra l'unione doganale instaurata dagli artt. 12-29 del Trattato CEE e la prassi di diminuire il valore dichiarato

Secondo il Governo britannico, la soluzione di questo interrogativo, che si riferisce ad un aspetto specifico di quello precedente, dovrebbe essere la stessa già fornita per la settima questione. Poiché però non è stata ancora armonizzata la messa in atto della legislazione doganale, gli artt. 12-29 del Trattato non sono applicabili alla diminuzione del valore in dogana e alle sanzioni che vi sono connesse.

Il Governo britannico sottolinea inoltre che detta questione è tendenziosa in quanto essa presuppone che una diminuzione del valore dichiarato sfocia di per sé in sviamenti di traffico e distorsioni della concorrenza.

Esso ricorda pure che l'amministrazione britannica delle dogane ed accise si astiene dal far uso delle sue competenze in materia doganale onde procedere a diminuzioni di valore. Però, in materia di imposte dirette, l'amministrazione fiscale può sostituire un prezzo fatturato con un altro prezzo onde calcolare gli utili imponibili.

Il Governo britannico aggiunge che l'impiego di prezzi di trasferimento artefatti tra associati è un problema molto concreto, che è allo studio nell'ambito dell'OCDE e della CEE.

3. Questione n. 9 a), relativa all'interpretazione dell'art. 13 dell'accordo CEE-Svizzera

Fondandosi su un'abbondantissima giurisprudenza della Corte di giustizia, il Governo britannico ritiene che l'accordo CEE-Svizzera, essendo una convenzione di diritto internazionale, vada interpretato secondo i canoni di detto diritto pur se la Corte di giustizia è competente ad interpretare questo accordo. Però esso osserva che l'art. 13 di questo accordo non ha lo stesso valore dell'art. 30 del Trattato CEE.

Di conseguenza, il Governo del Regno Unito suggerisce di rispondere alla questione n. 9 a) così:

«nulla, nell'art. 13 dell'accordo CEE-Svizzera vieta a uno Stato membro di diminuire il valore dichiarato o il valore risultante dagli elementi forniti dall'importatore a condizione che detta diminuzione non costituisca un mezzo di discriminazione arbitrario o una restrizione dissimulata degli scambi, incompatibile con gli artt. 13-20 dell'accordo tra CEE e Svizzera. Se la situazione nel commercio intracomunitario non presenta sufficienti aspetti similari per consentire che la giurisprudenza della Corte in materia di artt. 30 e segg. del Trattato venga direttamente applicata agli scambi con la Svizzera, i principi sono tuttavia analoghi tenuto conto delle norme di diritto internazionale sulla interpretazione dei trattati».

4. 2ª questione b), relativa alla possibilità per uno Stato membro di irrogare gravi penalità ad un importatore di uno Stato membro della CEE che ha correttamente adempiuto i suoi obblighi

Il Governo del Regno Unito è del parere che l'irrogazione di ammende, pur se il regolamento (CEE) n. 375/69 è stato rispettato, appare contraria all'art. 13 dell'accordo tra la CEE e la Confederazione Elvetica, salvoché con le ammende si intenda risolvere altri problemi, in conformità con il diritto comunitario, vale a dire rispettando i principi di certezza del diritto e di proporzionalità.

5. Decima questione, relativa al problema del trasferimento di capitali

Il Governo britannico sostiene che nulla nell'art. 19 si oppone a che gli Stati membri controllino il movimento dei capitali, purché l'uso che essi fanno di queste competenze non miri in ultima analisi ad eludere detta disposizione, e nella fattispecie gli artt. 13 e 20.

Secondo il Governo britannico è quindi fuori discussione che una norma comunitaria possa opporsi ad un'azione nazionale. Tuttavia continuano a vigere gli stessi principi circa la certezza del diritto e la proporzionalità.

Osservazioni scritte della Commissione

A — Generalità

In primo luogo, per quel che riguarda la procedura, la Commissione ritiene che la

funzione del giudice istruttore abbia indole giurisdizionale ed egli sia quindi competente ad adire la Corte di giustizia.

In secondo luogo, per quanto riguarda la sfera d'applicazione dei regolamenti comunitari sul valore in dogana, detta nozione comunitaria di valore in dogana diventa vincolante solo qualora venga applicata per le finalità enunciate dai regolamenti nn. 803/68, 1736/75, del 24 giugno 1975 (GU n. L 183/1 del 14 luglio 1975) e della 6ª direttiva 77/388/CEE, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari (GU n. L 145/1 del 13 giugno 1977).

Qualora quindi gli Stati membri perseguano altre finalità, possono usare altre nozioni di valore. A questo scopo, gli Stati membri potrebbero anche fare richiamo al valore in dogana secondo la nozione comunitaria. Però, in questo caso, detta nozione va interpretata in funzione delle finalità tipiche del diritto nazionale o del diritto comunitario e senza pregiudizio per la conformità delle stesse con le disposizioni del diritto comunitario che vigono nel settore di cui trattasi.

In terzo luogo, per quanto riguarda le questioni sollevate, la Commissione ha ritenuto opportuno riunirle secondo un determinato criterio.

B — Questioni 1 e 11, possibilità di diminuzione del valore in dogana e gamma delle stesse

1. La nozione di prezzo normale

La Commissione è del parere che la definizione del valore in dogana risultante dagli artt. 1 e 2 del regolmento n. 803/68 e che fa principalmente richiamo alla nozione di prezzo normale implica la possibilità per l'autorità competente di determinare il valore in dogana non solo ad un livello superiore ma anche ad un livello inferiore.

La Commissione spiega il suo atteggiamento osservando che la finalità prima del valore in dogana è la ricerca del prezzo reale e non la riscossione di introiti doganali quanto più possibile cospicui.

2. I metodi che si possono impiegare per la ricerca del prezzo reale

La Commissione osserva che non si dovrebbe escludere alcun metodo che consenta di giungere a determinare il prezzo reale, pur se in realtà il regolamento n. 803/68 contempla soltanto due metodi. Essa osserva pure che, in base all'art. 9 di detto regolamento, le modificazioni potrebbero vertere sia sugli elementi intrinseci sia su quelli estrinseci del prezzo.

Ciò è particolarmente valido nel caso di transazioni tra imprese associate. Questo assunto trova conferma nella raccomandazione del consiglio di cooperazione doganale circa l'applicazione del valore in dogana del 1° giugno 1965, che la Commissione produce in allegato.

C — Questioni 2, 3 e 4, metodi di diminuzione mediante riferimento ad altri prezzi di vendita noti

La Commissione ritiene che il richiamo ad altri prezzi di vendita sia pertinente a condizione che si tratti di transazioni che siano quanto più possibile simili a quelle inerenti alle merci da valutarsi, tenendo conto dei principi stabiliti dalla raccomandazione di cui sopra.

Però essa ritiene che sia preferibile impiegare come parametro il prezzo di una transazione parallela alla transazione litigiosa.

Dunque, come soluzione alla questione n. 3 b), essa propone:

1) Che il prezzo praticato dagli esportatori di altri Stati membri non possa, in linea di massima, venire assunto come prezzo di riferimento;

2) Che le vendite operate ad importatori aventi sede in altri Stati membri possano venir prese in considerazione;

3) Che le vendite effettuate da esportatori aventi sede negli Stati terzi possano venir prese in considerazione;

4) Che le vendite ad imporatori aventi sede negli Stati terzi o effettuate tra un fornitore ed un acquirente aventi sede entrambi negli Stati terzi non debbano venir prese in considerazione.

Per risolvere la quarta questione essa propone:

1) Le vendite di prodotti provenienti da paesi in cui il commercio estero è oggetto di monopolio di Stato non dovrebbero venir prese in considerazione;

2) Le vendite di prodotti d'imitazione potrebbero venir assunte come parametro purché sia dimostrata l'identità o la raffrontabilità dei due prodotti.

La Commissione aggiunge, su questo punto, che l'argomento della Sandoz-Francia, secondo il quale l'inclusione delle spese di ricerca sostenute dalla società madre nel prezzo del prodotto pagato dalle sue filiali impedisce di fare qualsiasi riferimento ad un altro prezzo, non è convincente in quanto si tratta in sostanza di sapere se la società madre calcola i suoi prezzi allo stesso modo quando vende i suoi prodotti ad un altro acquirente.

D — Questioni nn. 5 e 6, impiego di altri metodi qualora non siano disponibili prezzi di riferimento

A giudizio della Commissione, qualora non dispongano di prezzi di vendita di riferimento, le autorità competenti possono utilizzare altri metodi, in modo particolare il metodo della sottrazione, senza dover consultare in precedenza gli altri Stati membri.

E — Questioni nn. 7 e 8, problema delle penalità

Anzittuto la Commissione sostiene che non è evidente che possano irrogarsi penalità in forza della disciplina francese. Anche se ciò fosse possibile, cioè se le sanzioni comminate dall'art. 426 del codice delle dogane francesi potessero venir irrogate, sarebbe ancora necessario che dette penalità fossero conformi al diritto comunitario, ed in particolare al principio della proporzionalità.

F — Questione n. 9, caso particolare della Svizzera

La Commissione ricorda che l'accordo CEE-Svizzera non crea un mercato comune simile a quello che già esiste fra gli altri Stati membri. Presmessa questa riserva, essa ritiene tuttavia che la sentenza Donckerwolcke contenga principi utili, tanto più che nella fattispecie non si avrebbe alcuna conseguenza pregiudizievole per il fisco dal momento che non è stato evaso alcun dazio doganale e quindi non sussisterebbero i presupposti contemplati dall'art. 426 del codice doganale.

Quindi, se detto articolo fosse applicato, ciò costituirebbe una misura d'effetto equivalente in base a quanto è stabilito dalla sentenza Donckerwolcke di cui sopra.

G — Questione n. 10, trasferimento di capitali

Secondo la Commissione, l'art. 19 dell' accordo CEE-Svizzera obbliga indubbiamente lo Stato importatore a concedere autorizzazioni di cambio corrispondenti all'importo del prezzo pattuito per le merci importate. Però gli Stati potrebbero diminuire detto prezzo usando i metodi impiegati per la determinazione del valore in dogana, a condizione di non applicare, parallelamente alle modifiche, sanzioni proporzionate.

In conclusione, la Commissione ritiene che sarebbe opportuno risolvere le questioni sollevate come segue:

1) La nozione comunitaria di valore in dogana può venire impiegata a scopi diversi da quelli doganali. In questo caso essa va applicata conformemente alle finalità per le quali vi è stato fatto ricorso nonché conformemente alle disposizioni del diritto comunitario vigenti nel settore considerato.

2) Si può effettuare riduzione del valore in dogana dichiarato allorché detto valore non corrisponde al prezzo normale della merce.

3) Onde stabilire il prezzo reale, le autorità competenti possono impiegare tutti i metodi di riferimento, isolatamente o in correlazione gli uni con gli altri, in ispecie quelli che si fondano sul riferimento ad altri prezzi. Esse devono ricorrere anzitutto agli elementi di raffronto che consentano di giungere a valori quanto più vicini al prezzo normale.

4) La modifica del valore in dogana non può comportare l'irrogazione di sanzioni sproporzionate, specie se l'operatore ha adempiuto i suoi obblighi in materia di dichiarazione. Siffatte sanzioni vanno considerate come misure d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa.

   Il criterio vale anche nell'ambito dell'applicazione dell'art. 13 dell'accordo tra la Comunità economica europea e la Confederazione elvetica.

5) L'art. 19 di detto accordo obbliga le autorità competenti dello Stato importatore a concedere agli importatori le autorizzazioni di cambio necessarie per l'importo corrispondente al prezzo delle merci importate.

   Esse possono, a questo scopo, effettuare la modifica verso il basso di detto prezzo facendo, ad esempio, ricorso ai metodi impiegati per la determinazione del valore in dogana.

   Comunque, esse non possono abbinare a dette modifiche sanzioni sproporzionate.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 16 gennaio 1980, l'imputato nel procedimento principale, con gli avvocati Baudelot e Saint Esteben, ambedue del foro di Parigi, il Governo francese, rappresentato dal suo agente sig. Degoutte, il Governo federale tedesco, rappresentato dal dott. Seidel, la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Séché, hanno svolto le proprie osservazioni orali.

Il *Governo federale tedesco* ha precisato in quattro punti le proprie osservazioni scritte.

1) Per quanto riguarda la prima questione, è dell'opinione che la possibilità di ridurre il valore in dogana dichiarato potrebbe provocare distorsioni della concorrenza e sostiene pertanto che il potere di riduzione dev'essere limitato soltanto ai casi di abuso: l'amministrazione doganale vi può procedere soltanto in ipotesi molto particolari e spetta ad essa — a carico della quale è l'onere della prova — dimostrare che il prezzo fissato non è corretto e non corrisponde al prezzo della concorrenza, né al prezzo di mercato.

2) Per quanto riguarda le questioni 2-5, relative alla possibilità di far ricorso a «prezzi confrontabili o comparativi», sostiene che «si deve fare ben attenzione e verificare che, per consegne comparabili, si intendano veramente consegne provenienti da imprese di ricerca», e badare quindi a che «si tratti effettivamente di forniture provenienti da imprese corrispondenti».

3) Per quanto riguarda l'undicesima questione, relativa al modo in cui la riduzione si deve eventualmente effettuare, il Governo federale ritiene che il trasferimento dei capitali non faccia parte degli «altri elementi», di cui ai nn. 18-21 dell'allegato del regolamento n. 375/69, poiché non si tratterebbe, nella ipotesi contemplata da tali disposizioni, che della «correzione» di prezzi fatturati e non del «rigetto puro e semplice dell'insieme del prezzo fatturato». Il Governo tedesco aggiunge inoltre che gli Stati membri non dispongono del potere autonomo di interpretare la legislazione in materia doganale.

4) Per quanto riguarda la decima questione, relativa a trasferimenti illeciti di capitali, il Governo federale ricorda che sussiste «la garanzia della libera circolazione delle merci accompagnata, simultaneamente, dalla libera circolazione dei mezzi di pagamento relativi ai movimenti di merci». Restrizioni alla libera circolazione dei capitali si rivelano certo talvolta necessarie nell'ambito di politiche monetarie nazionali, ma in tal caso la prassi del Governo federale esige che gli operatori economici siano consultati e che «gli elementi costitutivi di un divieto ... debbano essere formulati in modo tale che gli operatori e gli ambienti economici possano veramente sapere fin dove possono spingersi e tener conto dei divieti». Così, un semplice riferimento al valore in dogana è sconosciuto nella Repubblica federale di Germania, tanto più che una procedura del genere sarebbe di difficile instaurazione, tenuto conto delle garanzie costituzionali.

La *Commissione* ha fornito precisazioni su quattro punti delle proprie osservazioni scritte:

1) Anzitutto, essa ritiene che, benché tutte le questioni (tranne la decima) riguardino il valore in dogana, la controversia principale abbia ad oggetto soprattutto «un problema di liberalizzazione di pagamenti correnti». In proposito, la Francia ha la possibilità di evitare che «l'esportazione di capitali verso la Svizzera superi quanto necessario per i pagamenti relativi allo scambio di merci». Per la messa in opera di tale possibilità, essa potrebbe procedere alla riduzione del prezzo, a condizione «di rispettare i principi generali del diritto comunitario relativi alla certezza del diritto o alla proporzionalità».

   Una prassi del genere è molto rara, ma lecita, e la Corte dovrebbe risolvere le diverse questioni fornendo «le soluzioni che essa darebbe ad un problema di carattere strettamente doganale»; non si giustifica quindi, contrariamente al parere del Governo francese, la ricerca del prezzo normale «in funzione di motivi sociali relativi ai prezzi dei prodotti farmaceutici e connessi a finalità di previdenza sociale».

2) Per quanto riguarda la nozione di prodotto identico o confrontabile, la

Commissione sostiene che il paragone dei prezzi debba riguardare lo stesso prodotto e che tale constatazione risulti difficile in materia di prodotti farmaceutici «ove l'identità chimica può non essere sufficiente».

3) Per quanto riguarda la questione n. 5, relativa alla possibilità per uno Stato membro di far ricorso unilateralmente ad altri metodi di raffronto, la Commissione sembra manifestare opinione contraria a quella espressa nelle proprie osservazioni scritte, sottolineando che «un'altra interpretazione sembra possibile», secondo cui «si potrebbe dire che una autorità nazionale non possa utilizzare altri metodi senza aver prima proceduto ad uno scambio di informazini con l'importatore».

4) Per quanto riguarda infine la questione n. 10, relativa alla sanzione, la Commissione aggiunge alle proprie osservazioni scritte che il diritto doganale comunitario «si presta in modo incompleto ad un uso a fini diversi da quelli doganali, in particolare, per quanto riguarda il controllo dei cambi»; il potere di ridurre non implica quindi automaticamente il potere di punire; per punire gli Stati membri debbono «adottare norme specifiche che debbono esse stesse ... rispettare i principi fondamentali del diritto comunitario».

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 13 febbraio 1980.

In diritto

1 Con ordinanze in data 7 marzo e 14 maggio 1979, prevenute alle Corte il 18 aprile e il 16 maggio 1979, il giudice istruttore del Tribunal de Grande Instance di Nanterre ha posto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dei regolamenti 27 giugno 1968, n. 803 (GU n. L 148, pag. 6), 27 febbraio 1969, n. 375 (GU n. L 152, pag. 1) e 24 giugno 1974, n. 1581 (GU n. L 168, pag. 15), nonché di determinate disposizioni dell'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica concluso in forza del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2840 (GU n. L 300, pag. 188).

2 Le questioni sono sollevate nell'ambito di indagini giudiziarie in atto contro l'amministratore delegato della società a responsabilità limitata «Laboratoires Sandoz» (denominata in prosieguo «Sandoz-Francia»), cui si imputa di aver dichiarato in dogana per un valore superiore al prezzo normale merci acquistate presso la casa madre, la società Sandoz AG, con sede in Svizzera (denominata in prosieguo «Sandoz-Svizzera»). Gli acquisti si sono distribuiti nel

periodo dal 4 gennaio 1971 al 9 novembre 1973 ed ammontano a 89 929 024 franchi, mentre il valore riconosciuto dalle autorità doganali è solo di 53 142 943 franchi; queste dalla loro valutazione deducono che il prezzo dichiarato era stato maggiorato rispetto al prezzo normale allo scopo di consentire alla Sandoz-Francia di trasferire illecitamente capitali alla casa madre in Svizzera.

3 Il giudice istruttore investito della fattispecie ha imputato l'amministratore delegato di trasferimento illecito di capitali all'estero e di importazione senza dichiarazione di merci proibite, reato punibile, ai sensi dell'art. 414 del «Code des douanes» francese, con pena detentiva fino a 3 mesi e con pena pecuniaria pari al doppio del valore dell'oggetto della frode. L'imputato nella causa principale ha contestato i prezzi considerati normali dalle dogane francesi, sia per quanto riguarda i principi applicati, sia per quanto riguarda l'importo effettivamente stabilito. Il giudice, tenuto conto del fatto che la materia è disciplinata dai regolamenti n. 803/68, n. 375/69 e dall'accordo CEE-Confederazione elvetica, ha ritenuto necessaria l'interpretazione dei citati testi ed ha posto undici questioni, delle quali la prima solleva un problema di principio. Essa ha il seguente tenore:

«Se il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore in dogana delle merci, e specie i suoi artt. 1-10, nonché il regolamento (CEE) della Commissione 24 giugno 1974, n. 1581, concernente la presa in considerazione delle riduzioni di prezzo nella determinazione del valore in dogana, consentano alle autorità competenti di uno Stato membro di attribuire alle merci importate da uno Stato terzo un valore doganale inferiore al valore dichiarato dall'importatore oppure — per le importazioni posteriori all'entrata in vigore del regolamento della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375 — al valore che risulta dagli elementi relativi al valore in dogana della merce comunicati dall'importatore».

4 Il giudice istruttore ha posto un'undicesima questione, complementare della prima, che suona:

«Se l'art. 9 del regolamento del Consiglio n. 803/68 e — per le importazioni cui si applicano — il regolamento della Commissione n. 375/69 ed il suo allegato consentano alle autorità competenti di uno Stato membro di prati-

care sul prezzo fatturato, per determinare il valore in dogana, degli adeguamenti verso il basso diversi da quelli contemplati dai nn. 18-21 dell'allegato summenzionato e che si fondano su elementi diversi dal prezzo del prodotto, ma ciononostante compresi nel prezzo fatturato».

5 Le due questioni riportate, la cui soluzione condiziona quella da dare alle altre, dalla seconda all'ottava incluse, nonché alla decima, sollevano il problema se uno Stato membro possa ridurre il valore in dogana dichiarato dall'importatore. Il problema dev'essere risolto alla luce delle finalità, del sistema e del testo dei regolamenti.

6 Ai termini del suo preambolo, il regolamento n. 803/68, relativo al valore in dogana delle merci, adattato in considerazione delle norme del Trattato concernenti l'unione doganale, persegue una doppia finalità, di carattere economico e fiscale.

7 Secondo il 6° considerando, «occorre determinare il valore in dogana in maniera uniforme negli Stati membri, in modo che il livello della protezione rappresentato dalla tariffa doganale comune sia lo stesso in tutta la Comunità e sia così impedita qualsiasi deviazione di traffico e di attività, nonché qualsiasi distorsione della concorrenza, che potrebbero scaturire dall'esistenza di disposizioni nazionali divergenti». Secondo il 7° considerando, «occorre altresì evitare ed eventualmente eliminare qualsiasi deviazione di entrate doganali».

8 La presa in considerazione di entrambe le finalità indicate denota che il regolamento è volto essenzialmente ad impedire la sottovalutazione delle merci al momento dell'applicazione della tariffa doganale comune, dato che questa comprende quasi esclusivamente dazi ad valorem. Tale conclusione è evidente per quanto riguarda la salvaguardia dell'integrità del gettito doganale. Essa può essere inferita anche dalle considerazioni del preambolo relative alle deviazioni di traffico e alle distorsioni della concorrenza, dato che effetti economici del genere potrebbero soltanto essere conseguenza dell'abbassamento del livello relativo della protezione doganale in alcuni Stati membri, provocato dall'uso di criteri divergenti in fatto di determinazione del valore in dogana delle merci importate.

9 È alla luce delle finalità indicate che si devono esaminare le disposizioni pertinenti del regolamento n. 803/68, incluse quelle del regolamento della Commissione n. 375/69, che stabiliscono, sulla base del primo regolamento, le norme relative alla dichiarazione degli elementi costitutivi del valore in dogana.

10 Ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento n. 803/68, il valore in dogana viene determinato «per l'applicazione della tariffa doganale comune». In relazione a tale specifica funzione debbono quindi essere intese la definizione del «valore in dogana» e le disposizioni che servono a determinarlo.

11 Secondo la stessa disposizione, il valore in dogana delle merci importate è «il prezzo normale, cioè il prezzo che può ritenersi convenuto per dette merci ... in una vendita effettuata in condizioni di libera concorrenza, fra un compratore e un venditore indipendenti l'uno dall'altro». Secondo l'art. 9, il prezzo effettivamente pagato o da pagare può essere considerato la base per la determinazione del prezzo normale.

12 Il regolamento prevede la possibilità di apportare al prezzo così definito una serie di adattamenti. Tutti questi adattamenti si determinano in modo da evitare che i prezzi dichiarati siano sottovalutati in ragione dei rapporti economici sussistenti fra l'acquirente e il venditore, o diminuiti mediante la messa in conto di costi o di oneri diversi da quelli ammessi dal regolamento.

13 Le modalità d'applicazione del regolamento n. 803/68 sono state stabilite, conformemente alla procedura prevista al suo art. 17, dal regolamento della Commissione n. 375/69. Questo ha lo scopo di precisare gli obblighi degli importatori in materia, nonché i poteri dell'amministrazione doganale. Ai termini dell'art. 1, i dichiaranti debbono fornire «gli elementi relativi al valore in dogana», quali determinati dal questionario allegato al regolamento. Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, informazioni più dettagliate debbono essere fornite soltanto a richiesta dei servizi di dogana, in particolare quando si tratti di un'importazione relativa a una transazione fra un compratore e un venditore non indipendenti l'uno dall'altro. Da queste disposizioni risulta che l'importatore è tenuto a dichiarare, in buona fede, all'amministrazione doganale gli elementi che possono servire a determinare il valore in dogana, rimanendo ulteriori verifiche nel campo di attività dell'amministrazione.

14 Il formulario di cui all'art. 1 del regolamento n. 375/69 precisa gli elementi che l'importatore deve fornire:

a) il prezzo fatturato, come base di calcolo;

b) gli elementi costitutivi del valore in dogana non compresi nel prezzo fatturato e a carico del venditore;

c) gli elementi non costitutivi del valore in dogana compresi nel prezzo fatturato e a carico dell'importatore;

d) un tasso di aggiustamento che si applica soltanto al prezzo ed è previsto solo sotto forma di maggiorazione.

Da questi elementi risulta che, per il calcolo del valore in dogana, l'amministrazione doganale parte dal prezzo fatturato (a) — eventualmente aggiustato, ma soltanto sotto forma di maggiorazione (d) — e controlla poi gli elementi estrinseci del prezzo, ch'essa può aumentare o diminuire, aggiungendoli al prezzo fatturato quando si tratti di costi a carico del venditore (b), o sottraendoli dal prezzo fatturato quando si tratti di costi a carico dell'importatore (c). Di conseguenza, il valore in dogana è composto essenzialmente dal prezzo fatturato, che si può soltanto maggiorare, e dagli elementi estrinseci, suscettibili di aumento o di riduzione, che le dogane possono aggiungere o sottrarre al prezzo fatturato.

15 Si deve infine notare che il testo del regolamento n. 1581/74, citato nella prima questione del giudice nazionale, non è pertinente alla fattispecie, poiché posteriore ai fatti della causa e non concernente del resto in alcun modo la possibilità di una riduzione.

16 La presa in considerazione sia degli obiettivi del sistema sia dei dispositivi pratici dei due regolamenti da applicarsi indica anche che le modalità di determinazione del valore in dogana sono state concepite per rispondere a una funzione specifica nell'ambito dell'unione doganale. Ne consegue che — salvo un'eventuale deroga risultante sia dalla struttura stessa della tariffa doganale comune, sia da normative comunitarie che perseguono finalità particolari diverse da quelle proprie della tariffa doganale comune — le modifiche del valore in dogana previste dai regolamenti citati sono modifiche verso

l'alto, destinate tanto ad evitare deviazioni di traffico o di attività e distorsioni di concorrenza, che conseguirebbero alla sottovalutazione delle merci importate, quanto ad assicurare alla Comunità il gettito doganale nella sua integrità. La specificità delle disposizioni in questione ha inoltre per conseguenza che la determinazione del valore in dogana conformemente ai regolamenti n. 803/68 e n. 375/69 non può avere l'effetto di obbligare le amministrazioni fiscali e finanziarie degli Stati membri ad ammettere tale valore per fini diversi da quello dell'applicazione della tariffa doganale comune.

17 Se si accertasse che un'impresa parte di una società o di un gruppo di società il cui centro direttivo si trova al di fuori dello Stato membro interessato pratica, nelle sue relazioni col centro direttivo o con altre imprese appartenenti allo stesso gruppo, prezzi la cui applicazione può implicare il trasferimento illecito di capitali o di benefici, spetterebbe allo Stato membro interessato prendere i provvedimenti appropriati per accertare ed eventualmente reprimere azioni del genere in forza della propria legislazione finanziaria o fiscale, e non applicando la normativa comunitaria relativa al valore in dogana.

18 La soluzione da dare alla prima e all'undicesima questione è quindi che il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore in dogana, e in particolare i suoi artt. 1-10, nonché il regolamento 27 febbraio 1969, n. 375, debbono essere interpretati nel senso che la riduzione da parte delle autorità competenti di uno Stato membro del prezzo fatturato di merci importate da uno Stato terzo non risponde alle finalità perseguite dalle norme relative alla determinazione del valore in dogana delle merci.

19 Dalla soluzione data alle questioni uno e undici risulta che le questioni da due a otto incluse e dieci, che sono poste soltanto per il caso in cui la soluzione della prima e dell'undicesima sia affermativa, non hanno più oggetto.

20 Rimane da risolvere la nona questione, che suona:

«a) Se l'art. 13 dell'accordo tra la CEE e la Confederazione elvetica del 22 luglio 1972 (Regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2840), che vieta nei rapporti tra la Comunità e la Svizzera qualsiasi misura d'effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione, non vieti,

per questo stesso motivo, alle autorità competenti di uno Stato membro di diminuire il valore dichiarato oppure il valore risultante dagli elementi forniti dall'importatore.

b) Se l'art. 13 consenta in particolare che vengano irrogate gravi pene pecuniarie e detentive nei confronti di un importatore di uno Stato membro della CEE che si è scrupolosamente attenuto alle prescrizioni, fornendo in modo esatto ed esauriente alle autorità nazionali competenti le informazioni richieste dal regolamento della Commissione 27 febbraio 1969, n. 375, e se non è contestato che dette merci sono state effettivamente fornite all'acquirente, nella qualità e nella quantità indicate in fattura, e che il venditore ha riscosso l'intera somma fatturata».

21 La questione 9 a) tende a chiarire se la riduzione, da parte dell'autorità competente di uno Stato membro, del valore dichiarato o di quello risultante dagli elementi forniti dall'importatore costituisca o no misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, vietata dall'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica. Si deve notare che le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative, ai sensi dell'art. 13, 2° comma, dell'accordo, sono soppresse, e quindi vietate, solo dal 1° gennaio 1975 al più tardi; spetterà quindi al giudice nazionale stabilire se i fatti contestati all'imputato — che si estendono dal 4 gennaio 1971 al 9 novembre 1973 — ricadano nell'ambito d'applicazione dell'accordo in questione.

22 Per quanto riguarda la sostanza della questione 9 a), si deve porre in rilievo che essa prospetta un'ipotesi paragonabile a quella sollevata dalle questioni uno e undici; pertanto, vista la soluzione data ad esse e i motivi che la sostengono, tale questione deve ricevere soluzione identica nell'ambito dell'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica.

23 Il problema posto dalla questione 9 b) riguarda il fatto se, in forza dell'art. 13 dell'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica, uno Stato membro possa infliggere pesanti pene pecuniarie e detentive a un importatore che abbia correttamente adempiuto i propri obblighi fornendo in modo esatto e completo le informazioni richieste dal regolamento n. 375/69.

24 Dalle considerazioni svolte per risolvere le questioni uno e undici, risulta che l'importatore, se ha compilato esattamente e completamente il formulario allegato al regolamento n. 375/69 e non si contesta che le merci siano state effettivamente consegnate all'acquirente nella qualità e quantità indicate in fattura, né che il venditore abbia percepito la totalità del prezzo fatturato, né gli si rimprovera di non aver fornito informazioni più dettagliate a lui eventualmente richieste dalle autorità doganali, non ha violato alcuno degli obblighi impostigli dalla normativa comunitaria concernente il valore in dogana delle merci e dall'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica. Per contro, il seguito da dare su altri piani, quali quello riguardante le legislazioni finanziarie o fiscali in materia diversa dalla doganale, non disciplinati dalle disposizioni comunitarie, dipende dall'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato.

Sulle spese

25 Le spese sostenute dai Governi francese e tedesco, e del Regno Unito, nonché 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 riveste il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal giudice istruttore del Tribunal de Grande Instance di Nanterre, con ordinanze del 7 marzo 1979 e del 14 maggio 1979, pervenute nella cancelleria della Corte, rispettivamente, il 18 aprile 1979 e il 16 maggio 1979, dichiara:

1° Il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 803, relativo al valore in dogana, e in particolare i suoi artt. 1-10, nonché il regolamento 27 febbraio 1969, n. 375, debbono essere interpretati nel senso

che la riduzione da parte delle autorità competenti di uno Stato membro del prezzo fatturato di merci importate da uno Stato terzo non risponde alle finalità perseguite dalle norme relative alla determinazione del valore in dogana delle merci. Tuttavia, l'accertamento del valore in dogana conformemente ai citati regolamenti non può avere l'effetto di obbligare le amministrazioni fiscali e finanziarie degli Stati membri ad ammettere tale valore per fini diversi dall'applicazione della tariffa doganale comune.

2° La stessa soluzione vale nell'ambito dell'art. 13 dell'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica del 22 luglio 1972.

3° L'importatore, se ha compilato esattamente e completamente il formulario allegato al regolamento n. 375/69 e non si contesta che le merci siano state effettivamente consegnate all'acquirente nella qualità e quantità indicate in fattura, né che il venditore abbia percepito la totalità del prezzo fatturato, né gli si rimprovera di non aver fornito informazioni più dettagliate a lui eventualmente richieste dalle autorità doganali, non ha violato alcuno degli obblighi impostigli dalla normativa comunitaria concernente il valore in dogana delle merci e dall'art. 13 dell'accordo fra la CEE e la Confederazione elvetica. Per contro, il seguito da dare su altri piani, quali quello riguardante le legislazioni finanziarie o fiscali in materia diversa dalla doganale, non disciplinati dalle disposizioni comunitarie, dipende dall'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 24 aprile 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

H. Kutscher