SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)
6 aprile 2006 *

Nel procedimento C-274/04,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Finanzgericht Hamburg (Germania), con decisione 16 giugno 2004, pervenuta in cancelleria il 28 giugno 2004, nella causa

ED & F Man Sugar Ltd

contro

Hauptzollamt Hamburg-Jonas,

LA CORTE (Prima Sezione),

composta dal sig. P. Jann, presidente di sezione, dal sig. K. Schiemann, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. E. Juhász (relatore) ed E. Levits, giudici,

* Lingua processuale: il tedesco.

avvocato generale: sig. P. Léger,
cancelliere: sig.ra K. Sztranc, amministratore,

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 16 giugno 2005,

considerate le osservazioni presentate:

— per ED & F Man Sugar Ltd, dagli avv.ti H.-J. Prieß e M. Niestedt, Rechtsanwälte;

— per lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas, dalla sig.ra G. Seber, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. G. Braun, in qualità di agente,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 settembre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 11, nn. 1 e 3, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante

modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1) come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 2 dicembre 1994, n. 2945 (GU L 310, pag. 57; in prosieguo: il «regolamento n. 3665/87»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la D & F Man Sugar Ltd (in prosieguo: la «ED & F Man Sugar») e lo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (in prosieguo: lo «Haupzollamt») relativamente all'irrogazione da parte di quest'ultimo alla detta società della sanzione prevista all'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87 in seguito a decisioni di recupero della restituzione concessa adottate ai sensi del n. 3 dello stesso articolo.

Ambito normativo

La normativa comunitaria

3 I 'considerando' 1-3 e 5 del regolamento n. 2945/94 sono così formulati:

«considerando che la normativa comunitaria in vigore prevede la concessione di restituzioni all'esportazione unicamente sulla base di criteri obiettivi, in particolare per quanto riguarda la quantità, la natura e le caratteristiche del prodotto esportato, nonché la destinazione geografica dello stesso; che alla luce dell'esperienza acquisita deve essere potenziata la lotta contro le irregolarità e, in particolare, contro le frodi a danno del bilancio comunitario; che a tal fine è necessario adottare disposizioni per il recupero degli importi indebitamente versati, nonché sanzioni tali da indurre gli esportatori a rispettare le norme comunitarie;

considerando che, per garantire la corretta applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione, è opportuno che le sanzioni siano applicate indipendentemente dall'elemento soggettivo colposo; che, tuttavia, è indicato rinunciare all'irrogazione di sanzioni in certi casi, in particolare nel caso di un errore manifesto accertato dalla competente autorità, nonché infliggere sanzioni più severe in caso di dolo;

considerando che le informazioni errate fornite da un esportatore possono condurre al pagamento indebito di restituzioni, se l'errore non viene scoperto, mentre se l'errore viene individuato, appare del tutto giustificato applicare all'esporta[tore] una sanzione in proporzione all'importo che avrebbe indebitamente percepito qualora l'errore non fosse stato scoperto (...)

(...)

considerando che l'esperienza acquisita e le irregolarità, in particolare le frodi, già accertate in tale contesto dimostrano che tale misura è necessaria, proporzionata e sufficientemente dissuasiva e che deve essere uniformemente applicata in tutti gli Stati membri».

4 L'art 3, nn. 1 e 5, del regolamento n. 3665/87 dispone quanto segue:

«1. Per giorno dell'esportazione si intende il giorno in cui il servizio doganale accetta la dichiarazione d'esportazione nella quale è indicato che verrà richiesta una restituzione.

(...)

5. Il documento utilizzato all'atto dell'esportazione per beneficiare di una restituzione deve recare tutti i dati necessari per il calcolo dell'importo della restituzione, in particolare:

a) la designazione dei prodotti secondo la nomenclatura utilizzata per le restituzioni;

b) la massa netta dei prodotti o eventualmente la quantità espressa nell'unità di misura da prendere in considerazione per calcolare la restituzione;

c) qualora risulti necessario per il calcolo della restituzione, la composizione dei prodotti in causa o un riferimento a tale composizione.

Qualora il documento contemplato nel presente paragrafo sia la dichiarazione d'esportazione, quest'ultima deve recare anche le indicazioni suddette nonché la dicitura "Codice restituzione"».

5 L'art. 5, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87 prevede:

«Il versamento della restituzione, sia essa differenziata o meno, è subordinato, oltre alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, alla condizione che esso — salvo deperimento durante il trasporto per un caso di

forza maggiore — sia stato importato in un paese terzo ed eventualmente in un paese terzo determinato, entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione:

a) allorché sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto, o

(...)

b) allorché il prodotto possa essere reintrodotto nella Comunità, per effetto della differenza tra la restituzione applicabile al prodotto esportato e l'importo dei dazi all'importazione applicabili a un prodotto identico alla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione».

6 L'art. 11, nn. 1, dal primo al quarto comma, e la prima frase del quinto comma, e 3 del regolamento n. 3665/87 è così formulato:

«1. Qualora si constati che, per ottenere una restituzione all'esportazione, un esportatore ha chiesto una restituzione superiore a quella spettante, la restituzione dovuta è quella relativa all'effettiva esportazione ridotta di un importo pari:

a) a metà della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione relativa all'effettiva esportazione;

b) al doppio della differenza tra la restituzione richiesta e la restituzione dovuta, qualora l'esporta[tore] abbia fornito deliberatamente false informazioni.

Si considera restituzione richiesta l'importo calcolato in funzione delle informazioni fornite a norma dell'articolo 3 o dell'articolo 25, paragrafo 2. Qualora il tasso della restituzione vari in funzione della destinazione, la parte differenziata della restituzione richiesta si calcola in base alle informazioni fornite a norma dell'articolo 47.

La sanzione di cui alla lettera a) non si applica:

— in caso di forza maggiore,

— in casi eccezionali in cui, dopo l'accettazione da parte delle competenti autorità della dichiarazione di esportazione o della dichiarazione di pagamento, si verifichino eventi non imputabili all'esportatore, a condizione che egli notifichi tali eventi alle competenti autorità immediatamente dopo averli constatati, e comunque entro il termine di cui all'articolo 47, paragrafo 2, salvo nei casi in cui dette autorità abbiano già accertato che la restituzione richiesta era inesatta;

— in caso di errori manifesti circa la restituzione richiesta, accertati dalla competente autorità;

— qualora la restituzione richiesta sia conforme al regolamento (CE) n. 1222/94 (...), in particolare all'articolo 3, paragrafo 2, e sia stata calcolata in base alla media dei quantitativi utilizzati nel corso di un dato periodo;

— in caso di aggiustamento del peso e purché la differenza di peso sia dovuta ad un diverso metodo di pesatura.

Qualora la riduzione di cui alla lettera a) o alla lettera b) dia luogo ad un importo negativo, esso deve essere pagato dall'esportatore.

Se le competenti autorità hanno accertato che la restituzione richiesta era inesatta e l'esportazione non è stata eseguita e, di conseguenza, non è possibile ridurre la restituzione, l'esportatore paga l'importo equivalente alla sanzione di cui alle lettere a) o, per quanto di ragione, b). (...)

3. Fatto salvo l'obbligo di versare eventuali importi negativi, di cui al paragrafo 1, quarto comma, in caso di pagamento indebito di una restituzione il destinatario è tenuto a rimborsare gli importi indebitamente percepiti — incluse eventuali sanzioni in forza del paragrafo 1, primo comma — maggiorati di un interesse calcolato in funzione del periodo trascorso tra il pagamento e il rimborso. (...)»

La normativa nazionale

7 L'art. 48 della legge sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz) del 25 maggio 1976 (BGBl. 1976 I, pag. 1253), stabilisce

«Ritiro di un atto amministrativo illegittimo

Un atto amministrativo illegittimo può, anche dopo esser divenuto inoppugnabile, essere ritirato in tutto o in parte con effetto per il futuro o per il passato. Un atto amministrativo costitutivo o confermativo di un diritto o di un vantaggio giuridicamente rilevante (atto amministrativo che crea effetti favorevoli) può essere ritirato solo entro i limiti previsti ai nn. 2-4.

(...)».

8 L'art. 51 della detta legge è così formulato:

«Revisione del procedimento

L'autorità deve decidere su istanza dell'interessato circa la revoca o la modifica di un atto amministrativo inoppugnabile se:

1. la situazione materiale o giuridica alla base dell'atto amministrativo è cambiata a favore dell'interessato;

2. vi sono nuovi elementi di prova che avrebbero creato i presupposti di una decisione più favorevole all'interessato;

3. sussistono motivi di revisione conformemente all'art. 580 della Zivilprozessordnung (codice di procedura civile).

(...)».

La causa principale e le questioni pregiudiziali

9 Nel febbraio 1998, la ED & F Man Sugar ha depositato presso il competente ufficio delle dogane quattro dichiarazioni di esportazione relative a spedizioni in Polonia di 100 tonnellate di zucchero bianco, per le quali essa sollecitava la concessione di una restituzione all'esportazione. Con quattro decisioni in data 6 aprile 1998, lo Hauptzollamt ha concesso le restituzioni richieste.

10 Dopo che da indagini effettuate dal Zollkriminalamt Köln (ufficio delle indagini doganali di Colonia) erano risultati indizi del fatto che lo zucchero bianco che si presumeva esportato in Polonia, nella Repubblica ceca e in Svizzera non aveva raggiunto gli Stati terzi di destinazione, lo Hauptzollamt, nell'ambito dell'esame dei documenti presentati dalla ED & F Man Sugar attestante l'arrivo delle merci, ha constatato che tali documenti relativi all'operazione commerciale menzionata al punto precedente non dimostravano l'immissione in commercio in Polonia delle merci esportate, ma unicamente la loro collocazione in un regime di perfezionamento. La ED & F Man Sugar ha comunicato di non poter fornire informazioni supplementari sulla sorte di questa spedizione affermando che non poteva ottenerle dall'altro contraente. Con quattro decisioni di rettifica del 17 aprile 2000, lo Hauptzollamt, sulla base del combinato disposto dell'art. 11, n. 3, primo comma, e dell'art. 5, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87, ha chiesto il rimborso delle restituzioni versate alla ED & F Man Sugar (in prosieguo: le

«decisioni di recupero»), la quale ha rimborsato l'importo richiesto senza presentare ricorso contro queste decisioni.

11 Successivamente, in applicazione dell'art. 11, n. 1, primo comma, lett. a), del regolamento n. 3665/87, lo Hauptzollamt, con quattro decisioni del 5 giugno 2000 (in prosieguo: le «decisioni di sanzione»), ha inflitto ciascuna volta una sanzione alla ED & F Man Sugar. Secondo lo Hauptzollamt, dato il carattere definitivo delle decisioni di recupero, è pacifico che questa impresa ha chiesto una restituzione superiore alla restituzione spettante.

12 In seguito al rigetto da parte dello Hauptzollamt del reclamo della ED & F Man Sugar contro le dette decisioni di sanzione, quest'ultima ha presentato un ricorso dinanzi al giudice del rinvio, facendo valere che lo Haupzollamt non era legittimato ad infliggere una sanzione, dato che non era autorizzato a chiedere il rimborso della restituzione all'esportazione. Infatti, la Corte, nella sentenza 14 dicembre 2000, causa C-110/99, Emsland-Stärke (Racc. pag. I-11569), avrebbe dichiarato che, ai sensi dell'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3665/87, si può chiedere la prova dell'immissione in commercio della merce nel paese terzo di destinazione solo prima del pagamento della restituzione all'esportazione. In tale contesto, il giudice del rinvio ha ritenuto che la causa dinanzi ad esso pendente richiedesse un'interpretazione del diritto comunitario, in particolare dell'art. 11, nn. 1 e 3, del regolamento n. 3665/87.

13 Il Finanzgericht Hamburg ha pertanto deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se, nell'ambito di un procedimento di ricorso avverso una decisione che infligge una sanzione sul fondamento dell'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento

n. 3665/87, le autorità ed i giudici nazionali possano giudicare se l'esportatore ha chiesto una restituzione superiore a quella spettante qualora la decisione di rimborso ai sensi dell'art. 11, n. 3, primo comma, del suddetto regolamento sia divenuta definitiva prima dell'adozione della decisione che infligge la sanzione.

2) In caso di soluzione negativa della precedente questione: se, in una controversia intentata contro una decisione che infligge una sanzione ai sensi dell'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87, nelle circostanze descritte nella [decisione di rinvio], si possa esaminare se l'esportatore abbia chiesto una restituzione superiore a quella spettante, per tener conto di un'interpretazione del diritto comunitario nel frattempo adottata».

Sulla prima questione

14 Come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 41 delle sue conclusioni, a differenza di una decisione di recupero che è semplicemente diretta a revocare un vantaggio economico indebitamente ottenuto, una decisione sanzionatoria comporta sia una significativa riduzione dell'importo della restituzione spettante sia, eventualmente quando questa diminuzione comporta un importo negativo, il pagamento di una sanzione pecuniaria.

15 A tal riguardo la Corte ha dichiarato più volte che una sanzione, anche di carattere non penale, può essere inflitta solo qualora abbia un fondamento giuridico chiaro ed inequivocabile (sentenze 25 settembre 1984, causa 117/83, Könecke, Racc. pag. 3291, punto 11; Emsland-Stärke, cit. supra, punto 56, e 11 luglio 2002, causa C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, Racc. pag. I-6453, punto 52).

16 L'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87 prevede l'applicazione di una sanzione qualora si constati che, per ottenere una restituzione all'esportazione, un esportatore ha chiesto una restituzione superiore a quella spettante.

17 Da questa disposizione non risulta che la detta condizione necessaria per l'applicazione della decisione sanzionatoria possa essere considerata dimostrata in ragione della semplice esistenza di una decisione di recupero adottata sulla base dell'art. 11, n. 3, primo comma, del regolamento n. 3665/87 o possa essere dedotta dal semplice fatto che l'operatore economico non ha contestato questa decisione di recupero.

18 I principi di legalità e di certezza del diritto richiedono che, nell'ambito di un controllo di legittimità di una decisione sanzionatoria adottata ai sensi dell'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87, le autorità e i giudici nazionali possano esaminare se l'esportatore abbia effettivamente chiesto una restituzione superiore alla restituzione spettante, ai sensi della detta disposizione, indipendentemente dal fatto che una decisione precedente di recupero adottata sulla base dell'art. 11, n. 3, primo comma, del detto regolamento sia divenuta definitiva.

19 Sulla base delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87 dev'essere interpretato nel senso che, nell'ambito di un procedimento di ricorso contro una decisione sanzionatoria basata su questa disposizione, le autorità e i giudici nazionali sono legittimati ad esaminare se l'esportatore abbia chiesto una restituzione superiore alla restituzione spettante ai sensi della detta disposizione, nonostante il fatto che una decisione di recupero ai sensi del n. 3, primo comma, del detto articolo sia divenuta definitiva prima dell'adozione della decisione sanzionatoria.

Sulla seconda questione

20 In considerazione della soluzione data dalla Corte alla prima questione, non occorre risolvere la seconda questione.

Sulle spese

21 Nei confronti delle parti della causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

L'art. 11, n. 1, primo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 2 dicembre 1994, n. 2945, dev'essere interpretato nel senso che, nell'ambito di un procedimento di ricorso contro una decisione sanzionatoria basata su questa disposizione, le autorità e i giudici nazionali sono legittimati ad esaminare se l'esportatore abbia chiesto una restituzione superiore alla restituzione spettante ai sensi della detta disposizione, nonostante il fatto che una decisione di recupero prevista al n. 3, primo comma, del detto articolo sia divenuta definitiva prima dell'adozione della decisione sanzionatoria.

Firme