CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 25 GENNAIO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Nel procedimento pregiudiziale di cui ci occupiamo oggi si tratta di interpretare il concetto di «giorno dell'importazione», di cui all'art. 15, n. 1, del regolamento n. 120/67 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU, pag. 2269), in base al quale va calcolato il prelievo all'importazione.

Nella primavera del 1975 l'attrice nella causa principale importava dagli Stati Uniti nei Paesi Bassi granoturco e «pellets» di granoturco. A tale scopo essa noleggiava una nave, dando istruzioni che questa partisse da New Orleans al più tardi il 14 febbraio 1975 alle ore 6.00. Essa voleva in tal modo garantire che l'importazione a Rotterdam avesse luogo al più tardi il 28 febbraio 1975, cioè ad una data anteriore al 1° marzo 1975 in cui il prelievo sarebbe aumentato. Per questo motivo la nave non poteva venire caricata completamente e l'attrice doveva versare quindi all'armatore 30 000 fiorini per nolo mancato.

Il trasporto della merce e l'arrivo a Rotterdam subivano vari contrattempi i quali impedivano la realizzazione del programma. Già la partenza veniva ritardata dalla forte nebbia. Un ulteriore ritardo era dovuto al fatto che la nave giungeva in prossimità del South West Pass, il quale può essere varcato solo di giorno, alle ore 17.00 circa. Nell'Europort di Rotterdam l'agente dell'attrice, che era stato informato 72 ore prima dell'arrivo della nave, riusciva ad ottenere solo la boa n. 3. La partenza di un'altra nave ivi attraccata, prevista per la mattina del 28 febbraio 1975, veniva più volte rinviata a causa di avarie di macchina. La nave noleggiata dall'attrice era quindi costretta a gettare l'ancora fuori dal porto e poteva entrarvi solo il 28 febbraio dopo le ore 21.15, terminando le operazioni di attracco alla boa n. 3 solo il 1° marzo alle ore 1.15.

Per quanto riguarda le formalità d'importazione, lo spedizioniere che doveva occuparsene per l'attrice aveva presentato i relativi moduli già il 27 febbraio 1975 ed il giorno seguente aveva effettuato la dichiarazione d'importazione, la quale era stata stampigliata con tale data. Il 28 febbraio alle ore 23.30, inoltre, mentre la nave entrava nel porto, un doganiere saliva a bordo. Questi riceveva il giorno stesso la dichiarazione doganale generale con la menzione «ammesso allo sdoganamento», la quale secondo il diritto olandese significa che la merce viene posta sotto regime doganale, ma che il controllo doganale non è stato ancora effettuato.

Nel trasmettere i moduli d'importazione alla Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, convenuta nella causa principale, la dogana comunicava tuttavia che il giorno dell'importazione era il 1° marzo 1975. Poiché anche la conve-

1 — Traduzione dal tedesco.

nuta ritiene che tanto per il diritto olandese quanto per il diritto comunitario il 1° marzo 1975 va considerato come giorno dell'importazione, veniva riscosso il prelievo, più elevato, in vigore dal 1° marzo 1975.

Richiamandosi al fatto che la dichiarazione doganale d'importazione e gli altri moduli sono stati accettati dalla dogana il 28 febbraio e che lo stesso giorno anche un doganiere ha ricevuto a bordo della nave la dichiarazione doganale generale, l'attrice sostiene che il giorno dell'importazione ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 120/67 può essere solo il 28 febbraio 1975. Essa chiedeva quindi alla Hoofdproduktschap la corrispondente riduzione del prelievo e, dopo che la domanda era stata respinta, agiva in giudizio per la restituzione di una parte del prelievo da lei pagato.

Il College van Beroep voor het Bedrijfsleven, nell'esaminare la causa, giungeva alla conclusione che il diritto nazionale non consentiva affatto di considerare come giorno dell'importazione solo il 1° marzo 1975. Per quanto riguarda il diritto comunitario, esso non vede chiaramente come vada determinato il giorno dell'importazione in un caso del genere. Con provvedimento 2 maggio 1978, esso ha quindi sospeso il procedimento e sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se la corretta interpretazione dell'art. 15 del regolamento n. 120/67 implichi che come "giorno dell'importazione" ai sensi del primo comma del predetto articolo non va in alcun caso inteso un giorno anteriore a quello in cui i prodotti di cui trattasi sono stati portati in un luogo approvato dalle autorità doganali incaricate di ricevere le dichiarazioni d'importazione e gli altri documenti d'importazione.

2. In caso di soluzione negativa della prima questione:

Se la corretta interpretazione dell'art. 15, n. 1, del regolamento n. 120/67 implichi che come giorno dell'importazione si intende o si può intendere, in relazione ai prodotti trasportati per nave, sia la data in cui la dogana rilascia una dichiarazione generale, attribuendo ai prodotti la qualità di merci importate in dogana, sia la data in cui la dogana riceve le dichiarazioni d'importazione e gli altri documenti d'importazione, e ciò qualora detti prodotti non siano stati portati nel luogo di cui alla questione n. 1 solo ed esclusivamente a causa di circostanze esterne, non imputabili all'importatore né ai suoi collaboratori, che abbiano reso impossibile disporre di tale luogo al predetto fine».

In proposito dirò quanto segue:

1. Circa la prima questione si deve anzitutto ricordare la giurisprudenza afferente. Come si debba definire il «giorno dell'importazione» ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 120/67, è stato deciso nella sentenza 113/75 (Giordano Frecassetti/Amministrazione delle finanze, sentenza 15 giugno 1976, Racc. 1976, pag. 983) nel senso che si deve aver riguardo al quando l'ufficio doganale accetta la dichiarazione dell'importatore di voler far sdoganare la merce. Questa accettazione non può aver luogo finché la merce non sia giunta nel luogo designato dalla dogana per l'espletamento delle pratiche.

È quindi chiaro che nei casi in cui l'accettazione della dichiarazione d'importazione precede l'arrivo della merce in detto luogo, ha rilevanza solo la data

della seconda circostanza. A parte ciò, la sentenza conferma la tesi della Commissione secondo la quale la nozione di «giorno dell'importazione», rilevante ai fini del prelievo, va definita con stretto riferimento al diritto doganale. Ciò è reso manifesto dalla direttiva del Consiglio 30 luglio 1968 relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti 1) la presentazione in dogana delle merci che arrivano nel territorio doganale della Comunità, 2) la custodia temporanea di tali merci (GU 1968, n. L 194 del 6 agosto 1968, pag. 13). L'art. 2 di questa recita:

«1. Tutte le merci che arrivano nel territorio doganale della Comunità ... sono soggette a controllo doganale.

2. Esse devono essere immediatamente trasportate, percorrendo le vie designate dalle competenti autorità nazionali, a un ufficio di dogana o ad altro luogo designato da dette autorità e sorvegliato da un servizio doganale».

L'art. 4 della direttiva, inoltre, circa la dichiarazione sommaria prescritta per le merci di cui all'art. 2, stabilisce che essa deve essere presentata immediatamente dalla persona responsabile delle merci o dal suo rappresentante e che le autorità nazionali competenti possono tuttavia fissare, per tale presentazione, un termine la cui durata non può superare le 24 ore successive all'arrivo delle merci all'ufficio di dogana o al luogo di cui all'art. 2, n. 2.

Se ne desume che, al fine dello sdoganamento — e questo è importante per il «giorno dell'importazione» — le merci devono essere effettivamente presenti e la dogana dev'essere in grado di ispezionarle e di compiere con ciò i necessari controlli. È pure palese che non si può rinunziare a criteri obiettivi. Lo esigono la certezza del diritto e la considerazione che solo in questo modo si possono evitare abusi da parte degli importatori.

Si deve aggiungere che il diritto comunitario non stabilisce con assoluta precisione il momento dell'importazione. Come abbiamo visto, esso prescrive unicamente che le merci vengano trasportate in un luogo designato dalle autorità doganali e sorvegliato da un servizio doganale. Questo lascia chiaramente un certo margine per le norme e prassi amministrative nazionali. Fra queste rientra senza dubbio il punto di vista della autorità doganali olandesi secondo cui, in caso d'importazione da paesi terzi per mare, si deve tener conto della fine dell'operazione di attracco. Sono concepibili anche altri criteri altrettanto obiettivi. L'attrice sostiene che, per l'appunto, in altri Stati membri la merce è considerata presente in dogana quando la nave entra nelle acque del porto, ingresso che va registrato nel giornale di bordo e all'atto del quale piloti e doganieri salgono spesso a bordo. Effettivamente non si può escludere che già questo garantisca un controllo doganale adeguato. Non è comunque certo che, in caso d'importazione per mare, per tener conto delle esigenze delle autorità doganali si debba aver riguardo unicamente all'attracco della nave, il quale, come abbiamo visto, può essere d'altronde inteso in vario modo, ed in particolare all'attracco ad una boa a partire

dalla quale in certi casi la nave non può nemmeno venir scaricata.

Dal punto di vista del diritto comunitario, non credo si possa dire di più circa la prima questione sollevata dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

2. Resta ora da chiarire se, qualora le merci non possano essere portate nel luogo designato dalle autorità doganali giacché questo — per motivi non imputabili all'importatore — non è disponibile, possa valere come giorno dell'importazione quello in cui l'ufficio doganale ha effettuato la dichiarazione generale secondo la quale le merci vanno considerate merci in dogana, ed ha inoltre accettato la dichiarazione doganale e gli altri documenti relativi all'importazione. Si deve quindi accertare se circostanze da considerarsi come forza maggiore o simili possano modificare la sopra esposta nozione di «giorno dell'importazione».

In proposito appare anzitutto logico rifarsi all'osservazione, formulata a proposito della prima questione, secondo cui, per quanto riguarda la determinazione del momento dell'importazione, il diritto comunitario lascia alle autorità doganali nazionali un certo margine. Questo permette senza dubbio di tener conto, entro certi limiti, anche di circostanze del genere di quelle menzionate nella seconda questione. Ci si potrebbe quindi immaginare che la dogana, in una situazione del genere, discostandosi dalla sua normale prassi — la quale esige l'attracco definitivo della nave al luogo di scaricamento soggetto a controllo doganale — consideri sufficiente la presenza delle merci nella zona doganale e la possibilità di un determinato controllo. Ciò potrebbe avvenire dal momento in cui la nave si trova nelle acque del porto di arrivo ed ha a bordo dei doganieri i quali, anche se non sono competenti ad effettuare il controllo doganale e non possono mettere la merce in libera pratica, sono autorizzati a ricevere la dichiarazione generale con cui la merce diviene merce in dogana ed è sottoposta al regime doganale. A mio parere, non sarebbe eccessivo pretendere dalla dogana la presa in considerazione di situazioni straordinarie come quelle di cui alla causa principale. Non si tratta infatti — stando almeno a quanto è detto nelle questioni — di circostanze molto lontane nel tempo, il cui vaglio possa essere reso più difficile anche dalla distanza, senza contare che le autorità del paese d'importazione, anche in relazione all'incameramento della cauzione, devono tener conto di tutti i possibili casi di forza maggiore, i quali non escludono nemmeno completamente il pericolo di abusi.

A parte questo, è d'altra parte emerso in corso di causa che, dal punto di vista del diritto comunitario, non vi è alcun motivo di completare o modificare la nozione di «giorno dell'importazione», quale è stata sopra esposta, in considerazione di casi di forza maggiore.

A differenza della causa 6/78 (Union Française de Céréales/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, sentenza 11 luglio 1978, Racc. 1978, pag. 1675) — nella quale si trattava di importi compensativi adesione per merci, da esportare in uno dei nuovi Stati membri, perite durante il

trasporto, nonché della garanzia di una preferenza comunitaria in proposito — nel presente caso non si può parlare di una lacuna del diritto comunitario da colmarsi applicando per analogia le norme relative alla forza maggiore. Appare invece logico pensare alla sentenza 68/77 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co./Commissione, 14 febbraio 1978, Racc. 1978, pag. 354) ed alle affermazioni ivi contenute circa l'applicazione analogica dell'art. 20 del regolamento n. 193/75 (GU 1975, n. L 25 del 31 gennaio 1975, pag. 10) — disposizione che prescrive di tener conto della forza maggiore. Secondo questa pronunzia, si deve distinguere il caso in cui siano stati assunti determinati obblighi, il cui inadempimento possa implicare l'incameramento della cauzione, da quelli in cui l'inosservanza di un determinato termine ha come conseguenza unicamente l'applicazione di norme sull'importazione meno favorevoli. Manifestamente ci troviamo qui nella seconda ipotesi. Per le importazioni non vi è infatti in generale l'obbligo di agire in un determinato momento e se l'importazione, per motivi di forza maggiore, non può essere effettuata entro il periodo di validità della licenza, questo, a norma dell'art. 20 del regolamento n. 193/75, può essere prorogato. Contro il rischio di prelievo più elevato in caso di tardiva importazione, invece, l'importatore — come la Commissione ha giustamente rilevato — può garantirsi mediante la prefissazione del prelievo contemplata dall'art. 15, n. 2, del regolamento n. 120/67.

Queste considerazioni autorizzano effettivamente a ritenere che, per quanto riguarda la nozione di «giorno dell'importazione», non vi è alcun motivo di ricorrere a criteri diversi o integrativi qualora ci si trovi di fronte a circostanze del genere indicato nella causa principale.

3. A mio parere, le questioni sollevate dal College van Beroep voor het Bedrijfsleven si possono quindi risolvere solo come segue:

Come «giorno dell'importazione», ai sensi dell'art. 15 del regolamento n. 120/67 va considerato il giorno in cui le merci sono state trasportate nel luogo che è stato designato dall'ufficio doganale incaricato di ricevere la dichiarazione d'importazione e gli altri documenti doganali e che consente il controllo.

Le circostanze dovute a cause non imputabili all'importatore né ai suoi collaboratori e che potrebbero essere considerate come cause di forza maggiore, sono irrilevanti in proposito; dal punto di vista del diritto comunitario esse non possono far sì che come «giorno dell'importazione» venga considerato un giorno precedente, in cui la dogana ha rilasciato una dichiarazione generale nella quale le merci vengono considerate come merci importate in dogana, o ha ricevuto le dichiarazioni d'importazione e gli altri documenti doganali.