CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCIS G. JACOBS
presentate il 26 settembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La Bessin et Salson SA (in prosieguo: la « società ») è una società francese operante nel settore della confezione che dal 1973 invia materie prime dalla Francia facendole trasformare in capi di abbigliamento a Tangeri, in Marocco, e rispedire in Francia in conformità degli accordi tra la Comunità e il Marocco relativi al regime di perfezionamento passivo (le norme che disciplinano detti accordi sono menzionate nella relazione d'udienza). Al fine di beneficiare dell'esenzione da dazi doganali in base a tali accordi, le merci devono essere accompagnate da un certificato di circolazione (attualmente conosciuto come certificato EUR 1), rilasciato dalle autorità marocchine. Da un controllo effettuato nel 1976 dalle autorità doganali francesi sui documenti contabili della società è risultato che tali certificati erano mancanti. Nel 1977 le autorità doganali francesi richiedevano il pagamento di dazi sulle merci che erano già state reimportate dal Marocco e su tutte le operazioni di reimportazione in atto. La società richiedeva alle autorità marocchine i certificati di circolazione relativi sia alle operazioni in corso che a quelle già compiute, ma — per motivi che restano oscuri — per diversi anni essa non riusciva ad ottenere i certificati. Alla fine, venivano rilasciati certificati relativamente alle operazioni di reimportazione in corso dal luglio 1980 in poi, mentre i certificati relativi alle operazioni effettuate tra il 1973 e tale data venivano forniti a posteriori dalle autorità marocchine solo nel 1984.

2. Nel frattempo, il 29 aprile 1981, la società pretendeva dalle autorità doganali francesi il rimborso dei dazi doganali versati tra il 1973 e il luglio del 1980, per una somma di 2 949 614,77 FF. Nel 1984, dopo che i certificati di cui trattasi erano stati loro consegnati, le autorità doganali francesi accoglievano parzialmente la domanda. In applicazione del termine di prescrizione triennale contemplato dal codice francese delle dogane (le cui disposizioni pertinenti sono citate nella relazione d'udienza), esse procedevano alla restituzione dei dazi versati nei tre anni precedenti la data della domanda (ossia dal 29 aprile 1978 al 29 aprile 1981, per una somma pari a 2 044 099,48 FF) ma rifiutavano il rimborso dei dazi relativi al periodo anteriore al 29 aprile 1978 (per un importo pari a 1 125 545,99 FF).

3. Il 30 dicembre 1985 la società citava le autorità doganali francesi dinanzi al tribunal d'instance di Parigi (1° arrondissement) chiedendo il rimborso dei dazi versati per il periodo 25 febbraio 1974-28 aprile 1978. La società sosteneva che era ingiusto porre a suo carico i dazi, dal momento che la mancata presentazione dei certificati necessari era dovuta semplicemente all'inerzia delle autorità marocchine. Le autorità doganali francesi, da parte loro, facevano valere il termine di prescrizione triennale stabilito dal codice francese delle dogane. Per sfuggire

* Lingua originale: l'inglese.

all'applicazione delle suddette regole nazionali, la società cercava di basarsi sul diritto comunitario, in particolare sull'art. 19 del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (GU 1979, L 175, pag. 1), che così dispone:

« Fatto salvo l'art. 3, paragrafo 2, secondo comma, l'art. 5, paragrafo 2, secondo comma, e l'art. 10, paragrafo 2, secondo comma, i termini previsti dal presente regolamento per la presentazione della domanda di rimborso o di sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione non possono essere prorogati, salvo nel caso in cui l'interessato comprovi di non aver potuto depositare la domanda entro tali termini per cause fortuite o di forza maggiore. »

Questa norma ammette deroghe, in particolare per quanto riguarda il termine di tre anni stabilito dall'art. 2, n. 2, del regolamento, per presentare domanda di rimborso dei dazi all'importazione indebitamente versati. Il regolamento entrava in vigore il 1° luglio 1980 (art. 27). L'art. 19 veniva successivamente abrogato e una norma dal contenuto analogo veniva inserita nell'art. 2 dal regolamento n. 3069/86 (GU 1986, L 286, pag. 1).

4. Al fine di decidere la causa portata dinanzi ad esso, il tribunal d'instance, con sentenza 14 ottobre 1986, depositata nella cancelleria della Corte il 28 dicembre 1987, ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se il regolamento del Consiglio delle Comunità europee 2 luglio 1979, n. 1430, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione, si applichi al caso in cui la domanda di rimborso dei dazi doganali sia stata presentata dall'importatore all'autorità competente di uno Stato membro dopo l'entrata in vigore di detto regolamento per dazi pagati prima di tale data.

2) In caso affermativo, se detto importatore possa avvalersi dell'art. 19 del regolamento in parola, a norma del quale il termine contemplato nell'art. 2, n. 2, dello stesso regolamento, per la presentazione della domanda di rimborso o di sgravio dei diritti all'importazione, può essere prorogato quando l'interessato comprovi di non aver potuto depositare tempestivamente la domanda per caso fortuito o di forza maggiore, rappresentato nella fattispecie dall'assoluta impossibilità per l'importatore di ottenere i certificati EUR 1 dalle competenti autorità del paese terzo.

3) Nell'ipotesi di soluzione negativa della prima questione e, di conseguenza, della seconda, se i principi generali del principio comunitario ostino alla normativa nazionale di uno Stato membro che preveda un termine perentorio di prescrizione triennale per le domande di rimborso di dazi doganali indebitamente riscossi, qualora l'importatore sia stato materialmente impedito dal presentare detta domanda entro i termini contemplati da detta normativa nazionale, non per sua colpa, ma per l'omesso rilascio, da parte delle autorità competenti di un paese terzo, dei

certificati EUR 1 necessari per tale domanda, e qualora egli abbia costantemente reso edotte le autorità competenti dello Stato membro del fatto di trovarsi nell'assoluta impossibilità di consegnare detti certificati che le autorità competenti del paese terzo dovevano rilasciargli e che gli sono stati consegnati, con vidimazione a posteriori, solo dieci anni dopo l'inizio delle operazioni d'importazione.

4) Qualora le prime due questioni oppure la terza si siano risolte in senso positivo, se l'importatore abbia diritto agli interessi maturati sull'importo dei dazi doganali di cui chiede il rimborso e, in caso affermativo, a partire da quale data. »

5. In ordine alla prima questione pregiudiziale, la domanda di rimborso della società era stata effettuata il 29 aprile 1981, cioè successivamente all'entrata in vigore del regolamento n. 1430/79 (avvenuta il 1° luglio 1980), ma i dazi di cui è causa erano stati versati per il periodo che va dal 1974 al 1978, ossia anteriormente all'entrata in vigore del regolamento. La società sostiene che il regolamento si applica nel caso in cui le autorità doganali nazionali adottino una decisione sul rimborso di dazi doganali dopo la data della sua entrata in vigore. Ciò significherebbe che nella fattispecie il regolamento va applicato, dal momento che la decisione di rifiuto del rimborso era contenuta in una lettera, in data 2 luglio 1984, nettamente posteriore alla data di entrata in vigore del regolamento. Il governo francese e la Commissione, per contro, sostengono che una siffatta interpretazione avrebbe per conseguenza l'applicazione retroattiva del regolamento, contraria al diritto comunitario. Entrambi ritengono che alla prima questione pregiudiziale debba darsi una soluzione negativa, vale a dire nel senso che il regolamento non si applica alla fattispecie in esame. Richiamandosi in particolare alla sentenza della Corte nelle cause riunite da 212/80 a 217/80, Amministrazione delle finanze dello Stato/Salumi (Racc. 1981, pag. 2735) e nella causa 113/81, Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd (Racc. 1982, pag. 1957), sia la Commissione che il governo francese sostengono che il regolamento si applica solo alle operazioni future e che le operazioni interessate sono vuoi la « contabilizzazione » [nozione definita all'art. 1, n. 2, lett. e)', del regolamento] vuoi il pagamento dell'importo di cui trattasi. La presentazione di una domanda di rimborso ovvero la decisione delle autorità doganali nazionali ad essa relativa sono operazioni non pertinenti al riguardo, né assume rilevanza il fatto che sia ancora pendente una controversia su un importo già pagato o contabilizzato.

6. Nella sentenza Reichelt, (punti 14 e 15 della motivazione) la Corte ha dichiarato che il regolamento n. 1430/79 si applicava solo per il futuro. Il problema che si pone nella fattispecie è quello di individuare l'evento determinante a tal fine. A mio parere, il tenore letterale del regolamento offre sufficienti indicazioni per la soluzione del problema. L'art. 2, n. 2, primo comma, stabilisce che « il rimborso o lo sgravio dei diritti all'importazione per uno dei motivi indicati al paragrafo 1 viene accordato su domanda presentata presso l'ufficio doganale competente entro il termine di tre anni a decorrere dalla data della contabilizzazione dei diritti stessi da parte dell'autorità incaricata della riscossione ». Da tale frase appare chiaro che l'elemento determinante è la data in cui i dazi di cui trattasi vengono « contabilizzati ».

7. Che il testo dell'art. 19 vada letto, a tal proposito, alla luce dell'art. 2, n. 2, è confermato dalla modifica apportata dal regolamento n. 3069/86. Il quinto considerando di quest'ultimo regolamento è del seguente tenore:

« Considerando che questo termine (cioè quello contenuto nell'art. 13), nonché quelli previsti all'art. 3, paragrafo 2, secondo comma, all'art. 5, paragrafo 2, secondo comma, all'art. 10, paragrafo 2, secondo comma, e all'art. 13, paragrafo 2, secondo comma, possono essere superati solo in casi eccezionali, debitamente giustificati; che l'art. 19 si applica pertanto unicamente al termine di cui all'art. 2; che è pertanto necessario semplificare il testo modificando l'art. 2 e sopprimendo l'art. 19. »

Di conseguenza, l'art. 1 del regolamento n. 3069/86 ha abrogato l'art. 19 del regolamento n. 1430/79 e inserito dopo il primo comma del testé citato art. 2, n. 2, il comma seguente:

« Questo termine non può in alcun caso essere prorogato, salvo se l'interessato abbia fornito la prova di non aver potuto presentare la richiesta entro tale termine per un caso fortuito o di forza maggiore. »

La collocazione di tale comma e il riferimento esplicito a « questo termine » indicano senza alcun dubbio che il termine rilevante è di tre anni a partire dalla data in cui i dazi sono stati contabilizzati.

8. La « contabilizzazione » viene definita all'art. 1, n. 2, lett. e), del regolamento (CEE) n. 1430/79 come « l'atto amministrativo mediante il quale è debitamente stabilito l'importo dei diritti all'importazione o all'esportazione che le autorità competenti devono riscuotere ». Ritengo ragionevole che questo costituisca l'elemento determinante ai fini dell'esame del caso di specie in quanto esso rappresenta il momento in cui l'importatore o l'esportatore possono per la prima volta conoscere l'importo loro richiesto e sono in grado di valutare se sia il caso di chiedere il rimborso o lo sgravio. La data del pagamento delle somme in parola potrebbe essere considerata come un'alternativa, che però io respingerei per due motivi: in primo luogo, perché essa sarebbe in contrasto con il tenore letterale del regolamento e, in secondo luogo, perché la scelta di tale momento iniziale sarebbe meno soddisfacente in quanto l'importatore o l'esportatore potrebbero prorogare unilateralmente tale termine ritardando il pagamento, cosa che potrebbe provocare disparità tra un caso e l'altro e sarebbe meno conforme al principio della certezza del diritto rispetto al criterio della « contabilizzazione ». Per gli stessi motivi è a fortiori esclusa la possibilità di considerare elemento determinante la data della domanda di rimborso e ancor più la data della decisione relativa a tale domanda; l'ultima di queste due possibilità è stata infatti già espressamente esclusa dalla Corte, nella sua sentenza Reichelt (vedasi punto 2 della motivazione).

9. Di conseguenza, ritengo che il regolamento (CEE) n. 1430/79 si applichi solo per le domande di rimborso o di sgravio relative a dazi contabilizzati successivamente all'entrata in vigore di tale regolamento. La prima questione pregiudiziale sottoposta dal tribunal d'instance va pertanto risolta negativamente, vale a dire nel senso che il regolamento non si applica a una domanda di rim-

borso di dazi pagati anteriormente alla sua entrata in vigore.

10. Anche ad ammettere che il regolamento si applicasse, la società si troverebbe di fronte a due ulteriori difficoltà: in primo luogo, l'art. 19 contempla solo la facoltà e non l'obbligo di derogare al termine triennale stabilito dall'art. 2. In secondo luogo, è possibile ritenere che la fattispecie rientri nella sfera di applicazione dell'art. 10, n. 1, lett. e), del regolamento, in quanto « situazione particolare », piuttosto che in quella degli artt. 2 e 19, con la conseguenza che, a norma dell'art. 10, n. 2, il termine di base per richiedere il rimborso verrebbe ad essere di tre mesi, anziché di tre anni, come a norma dell'art. 2. Comunque, tali difficoltà non sorgono se, come da me suggerito, la prima questione viene risolta in senso negativo. Inoltre, alla luce di quanto sopra la seconda questione pregiudiziale diviene superflua.

11. In ordine alla terza questione pregiudiziale, la società sostiene in sostanza che, se il regolamento non trovasse applicazione, i principi generali del diritto, riconosciuti nel diritto comunitario (in particolare, i principi di equità, buona fede, proporzionalità e uguaglianza), precluderebbero l'applicazione di disposizioni nazionali che impongono un termine perentorio di tre anni per tutte le domande di rimborso di dazi doganali indebitamente versati, anche nel caso in cui un importatore si sia trovato nell'impossibilità di presentare tale domanda entro il termine stabilito, non per sua colpa, bensì a seguito dell'omesso rilascio da parte dell'autorità competente del certificato EUR 1, necessario per la domanda, e nel caso in cui l'importatore abbia esaurientemente reso edotte le autorità nazionali del fatto di trovarsi nell'impossibilità di consegnare i suddetti certificati, che le autorità di un paese terzo avrebbero dovuto consegnargli e che gli siano stati consegnati a posteriori solo dieci anni dopo l'inizio delle importazioni di cui è causa. Il governo francese e la Commissione, per contro, sostengono che in mancanza di norme comunitarie relative al rimborso di dazi doganali indebitamente pagati (e, a parer loro, dalla soluzione da essi proposta per la terza questione pregiudiziale risulta che alla data dei fatti rilevanti nella presente causa non era in vigore nessuna di tali norme comunitarie), la materia è disciplinata dal diritto nazionale sia negli aspetti sostanziali che in quelli procedurali, a condizione che le norme nazionali non abbiano l'effetto di riservare all'esercizio dei diritti attribuiti dal diritto comunitario una disciplina meno favorevole rispetto a quelli attribuiti dal diritto nazionale o nel rendere impossibile l'esercizio dei diritti riconosciuti dal diritto comunitario. La Commissione e il governo francese sono del parere che nel caso di specie non vi siano elementi che lo facciano rientrare in tale ipotesi. Ne consegue che all'epoca dei fatti, il diritto comunitario non ostava a che il diritto nazionale di uno Stato membro imponesse un termine di prescrizione triennale per le domande di rimborso di dazi doganali pagati ma assertivamente non dovuti.

12. A mio parere, emerge con chiarezza dalla giurisprudenza della Corte che, in mancanza di norme comunitarie relative al rimborso o allo sgravio di dazi doganali, tale materia è disciplinata dalla norme del diritto nazionale dello Stato membro interessato: si vedano in particolare la citata sentenza Reichelt al punto 7 della motivazione e le sentenze nella causa 33/76 (Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, Racc. 1976, pag. 1989), nella causa 45/76 (Comet/Produktschap voor Siergewassen, Racc. 1976, pag. 2043) e nelle cause riunite 119/89 e 126/89 (Lippische Hauptgenossenschaft/BALM, Racc. 1980, pag. 1863).

Secondo il punto di vista da me sostenuto nell'esame della prima questione pregiudiziale, all'epoca dei fatti non era in vigore alcuna normativa comunitaria in materia. Il diritto nazionale pertanto disciplinava a quel momento il problema del termine di prescrizione. La giurisprudenza della Corte impone due condizioni per l'applicazione del diritto nazionale in simili circostanze: questa non deve risultare discriminatoria rispetto ai procedimenti dello stesso tipo, ma puramente nazionali, e non deve risolversi nel rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto comunitario: si veda ad esempio la sentenza nella causa 130/79 (Express Dairy Foods/Intervention Board for Agricultural Produce, Racc. 1980, pag. 1887). Nella fattispecie, non si è fatto valere che l'applicazione del termine di prescrizione triennale stabilito dalla normativa francese sia contraria ad una delle suddette condizioni, e per la verità è difficile vedere come ciò sia possibile. D'altra parte, l'applicazione del termine di prescrizione, a mio parere, deriva dalla necessità di assicurare la certezza del diritto, principio comune sia all'ordinamento comunitario che a quelli degli Stati membri. Per giunta, il termine di prescrizione triennale contemplato dalla normativa francese nella fattispecie sembra ragionevole e idoneo ad assicurare la tutela giuridica del cittadino comunitario, specie ove si consideri che il termine di prescrizione ammesso dalla Corte nella sentenza Comet era di trenta giorni e nella sentenza Rewe era di un mese o, in determinate circostanze, di un anno. A mio modo di vedere quindi i principi generali di diritto riconosciuti nel diritto comunitario non ostano all'applicazione di un termine di prescrizione nazionale come quello di cui si tratta nella fattispecie in esame.

13. Qualora la prima e la terza questione pregiudiziale vadano risolte negativamente, come da me suggerito, la quarta, relativa al problema degli interessi, diverrebbe superflua.

14. Nel caso in cui essa venisse comunque presa in esame, la Commissione sostiene che il diritto nazionale, non già il diritto comunitario, disciplina (così come gli altri aspetti procedurali) la corresponsione di interessi relativi a domande di rimborso di dazi doganali, come quella di cui si tratta nella presente causa. La società, da parte sua, sostiene che dato che il rimborso dei dazi doganali di cui è causa si impone in forza di un principio generale del diritto comunitario (il principio di equità), lo stesso diritto comunitario esige altresì che l'importatore riceva un congruo indennizzo per essere stato privato della somma che gli spettava per tutta la durata della controversia e impone pertanto che vengano versati gli interessi sui dazi doganali indebitamente pagati, a decorrere dalla data del pagamento dei dazi da parte dell'importatore.

15. Risulta chiaramente dalla giurisprudenza della Corte che, in mancanza di una norma comunitaria in materia, la questione degli interessi, come pure quella dei termini di prescrizione, è disciplinata dal diritto nazionale: si vedano in particolare le sentenze nelle cause 26/74 (Roquette/Commissione, Racc. 1976, pag. 677, in particolare pagg. 686 e 687, punti 12 e 13 della motivazione) e 130/79 (Express Dairy Foods, Racc. 1980, pag. 1091, punto 17 della motivazione). Ritengo tuttavia che nella fattispecie in esame tale rinvio al diritto nazionale non sia necessario, dal momento che il diritto comunitario non impone il rimborso dei dazi doganali allorché la domanda di rimborso venga presentata oltre il termine di prescrizione prescritto dal diritto nazionale.

16. Propongo pertanto di risolvere nei seguenti termini le questioni pregiudiziali proposte dal tribunal d'instance:

1) Le disposizioni del regolamento (CEE) del Consiglio 2 luglio 1979, n. 1430, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione, non si applicano nel caso in cui una domanda di rimborso di dazi doganali sia stata presentata da un importatore alle competenti autorità di uno Stato membro, dopo l'entrata in vigore di tale regolamento, relativamente a dazi doganali pagati anteriormente all'entrata in vigore di quest'ultimo.

2) Non è in contrasto con i principi generali di diritto riconosciuti nel diritto comunitario che la normativa nazionale di uno Stato membro contempli un termine perentorio di prescrizione triennale per la presentazione di tutte le domande di rimborso di dazi doganali, qualora l'importatore si sia trovato nell'impossibilità di presentare tale domanda entro detto termine per circostanze a lui non imputabili.