2° Ai fini dell'art. 15, n. 1, occorre che la merce, dopo essere stata imputata alla licenza a norma dell'art. 8, n. 2, secondo comma, lett. a), sia stata effettivamente messa in libera pratica.

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 maggio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE HENRI MAYRAS DEL 30 APRILE 1974 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Introduzione

Come sapete, l'importazione nel territorio della Comunità di prodotti agricoli soggetti ad organizzazioni comuni di mercato è subordinata — a norma dei regolamenti di base — al rilascio di licenze valide per un periodo di tempo determinato, che al tempo stesso obbligano ed autorizzano il titolare ad importare una data quantità del prodotto in questione.

L'impegno ad effettuare l'importazione entro la scadenza della licenza è garantito da un deposito cauzionale.

Gli stessi principi valgono anche per le esportazioni, nonché per la fissazione anticipata dei prelievi e delle restituzioni.

Con il regolamento 10 luglio 1970, n. 1373, la Commissione ha stabilito le modalità comuni di applicazione del regime delle licenze.

In particolare, tale regolamento chiarisce il significato dell'espressione «formalità doganali di importazione» (art. 8, n. 2, 2° capoverso, lettera a)), stabilisce che «l'obbligo di importare è considerato come adempiuto ... il giorno dell'espletamento delle formalità doganali» (art. 15, n. 1, a)), e precisa che «si considera come *giorno* di espletamento delle formalità doganali il giorno in cui il dichiarante — cioè l'importatore — manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa» (art. 15, n. 5, lettera a)).

Infine, a norma dello stesso art. 15, n. 2, lo svincolo della cauzione è subordinato, per quanto concerne l'importazione, alla presentazione della prova dell'espletamento delle formalità doganali di cui all' art. 8, n. 2, lettera a).

1 — Traduzione dal francese.

Oggetto della questione deferitavi dal Verwaltungsgericht (tribunale amministrativo) di Francoforte sul Meno — dinanzi al quale la ditta Norddeutsche Vieh- und Fleischkontor di Amburgo ha convenuto l'Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh, Fleisch und Fleischerzeugnisse (Ente d'importazione e di ammasso del bestiame e della carne) — è l'interpretazione dell'art. 15, n. 5.

I fatti

Il 21 aprile 1971, il convenuto nella causa di merito rilasciava all'attrice una licenza d'importazione per 400 tonnellate di carne bovina congelata di origine sudamericana, con scadenza 21 luglio 1971. L'attrice depositava, tramite banca, una cauzione di 146 400 DM.

Dopo aver importato circa 360 tonnellate di carne, regolarmente defalcate dal quantitativo totale previsto dalla licenza, il 14 luglio l'importatore presentava all' ufficio doganale competente una domanda di sdoganamento per 53 051 kg di carne bovina congelata (in quarti anteriori) di origine uruguayana, destinata alla trasformazione.

Tale domanda, regolarmente pervenuta alla dogana, veniva respinta per motivi estranei alla normativa comunitaria, tratti invece dalla legge tedesca sul controllo sanitario delle carni.

In effetti, secondo l'art. 12, lettera a), n. 1, di tale legge, possono essere importate solo carcasse intere, anche se squartate. Il ministero federale della sanità pubblica può tuttavia accordare delle deroghe, purché le bestie siano state macellate nel paese di origine, in stabilimenti autorizzati e sotto il controllo di un veterinario tedesco qualificato.

Il controllo dev'essere comprovato dalla piombatura dei quarti e da un certificato d'ispezione. Le spese relative — ovviamente elevate — sono a carico dell'importatore.

Nella fattispecie, l'ufficio doganale, all' atto dell'ispezione sanitaria, accertava che i quarti anteriori di bovino che facevano parte della partita da importare, erano sprovvisti dei piombi prescritti. Esso ne deduceva che il controllo nel paese d'origine non era stato portato a termine e, stante l'impossibilità di effettuarlo in Germania, dato che le carcasse erano già squartate, rifiutava l'autorizzazione allo sdoganamento.

L'importatore non riusciva a reperire — prima della scadenza della licenza — una partita di carne in sostituzione di quella respinta. L'ente di importazione constatava, allora, che l'obbligo di importare era stato adempiuto solo in parte — limitatamente, cioè, alle operazioni già registrate sulla licenza — ed incamerava pertanto una quota della cauzione (6 309 DM) proporzionale alla quantità non importata.

Il reclamo presentato avverso tale provvedimento dall'importatore veniva respinto. Questi adiva allora il Verwaltungsgericht di Francoforte sul Meno, il quale chiede ora a questa Corte di pronunziarsi sulla seguente questione pregiudiziale:

«Se il *ricevimento* da parte dell'ufficio doganale della domanda di sdoganamento costituisca "accettazione" della relativa dichiarazione di volontà ai sensi del regolamento CEE della Commissione 10. 7. 1970, n. 1373, art. 15, n. 5, lettera a) (GU delle Comunità europee 20. 7. 1970, n. L 158) oppure l' "accettazione" di cui alla predetta disposizione vada interpretata nel senso ch'essa costituisce l'atto con cui il *procedimento* doganale viene definitivamente concluso a favore del dichiarante».

Analisi

Così com'è formulata, la questione si presta a due soluzioni alternative:

— perché l'obbligo di importare possa considerarsi adempiuto e la cauzione possa, quindi, essere restituita, è necessario — e sufficiente — che la domanda di sdoganamento relativa ai prodotti in causa pervenga all'ufficio doganale entro la data di scadenza della licenza;

oppure,

— l'importazione può ritenersi perfezionata solo quando l'iter doganale sia stato completato e l'immissione in libera pratica sia stata autorizzata dall' ufficio competente: solo in tal caso la cauzione può essere restituita, purché l'autorizzazione sia rilasciata prima della scadenza della licenza.

La seconda alternativa, a mio avviso, va esclusa.

A questo proposito, mi sono apparsi convincenti sia gli argomenti addotti dall'attrice nella causa di merito, sia le considerazioni esposte dal Verwaltungsgericht. La Commissione, infatti, ha instaurato, col regolamento n. 1373/70, un sistema coerente che va applicato in maniera uniforme in ciascuno Stato membro nei confronti di tutti gli importatori. L'obbligo di importare — considerato come adempiuto nel giorno in cui le formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, lettera a), sono perfezionate — è una nozione di diritto comunitario, il cui significato e la cui portata non possono dipendere dalle varie prassi doganali nazionali tuttora vigenti.

Tale nozione non può essere sostituita dal semplice criterio dell'autorizzazione al ritiro o svincolo, cioè dell'atto mediante il quale l'ufficio doganale dà il nulla osta all'immissione sul mercato delle merci, in esito alla pratica di sdoganamento.

È vero che la difformità delle varie legislazioni nazionali in materia di importazioni — specie delle norme di polizia sanitaria — può far sì che i criteri di sdoganamento seguiti per lo stesso prodotto variino da Stato a Stato.

Le leggi nazionali non possono, tuttavia, avere alcuna influenza sull'obbligo di importare connesso con il rilascio di una licenza di importazione ai sensi del regolamento n. 1373/70.

Ritengo quindi inammissibile che lo svincolo della cauzione che garantisce l'impegno di importare dipenda da un atto amministrativo — l'autorizzazione al ritiro della merce — che deve venir emanato *prima della scadenza delle licenza.*

Una simile soluzione paralizzerebbe l'efficacia delle disposizioni del regolamento in questione.

Ci si deve chiedere allora se non sia opportuno ripiegare sulla prima alternativa, e concludere che il semplice fatto che l'ufficio doganale abbia ricevuto materialmente l'atto con cui l'importatore manifesta la sua volontà di procedere allo sdoganamento basti a far considerare adempiuto l'obbligo d'importare e ad ottenere l'immediato svincolo della cauzione.

Anche questa conclusione, a mio avviso, stride col tenore della normativa in oggetto e con gli scopi del sistema delle licenze di importazione.

L'art. 15 non intende precisare il significato di «importazione effettivamente avvenuta». Esso ha il solo scopo di stabilire due presunzioni di legge:

— Nel n. 1 si stabilisce la prima, cioè si determina il giorno in cui l'obbligo di importare *è considerato come adempiuto:* tale giorno è quello in cui sono espletate le formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, lettera a).

— Nel n. 5 si stabilisce la seconda, cioè il giorno dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione, ai sensi dello stesso regolamento, è quello in cui l'ufficio doganale «accetta l'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa».

Tali disposizioni si giustificano con il fatto che la durata della validità delle licenze d'importazione è limitata nel tempo e che l'obbligo d'importare deve essere adempiuto entro il periodo di validità. Scopo delle presunzioni di legge è dunque di stabilire la data in cui tale obbligo *deve ritenersi* adempiuto.

Questa data è del pari rilevante ai fini dello svincolo della cauzione il quale, ai sensi dell'art. 15, n. 2, è subordinato alla prova che le formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, lettera a), sono state espletate durante il periodo di validità della licenza.

In altri termini, presupposto essenziale perché la cauzione sia svincolata è che l'ufficio doganale abbia ricevuto il documento comprovante la volontà dell'importatore di procedere allo sdoganamento prima della scadenza della licenza.

La Commissione ha così adottato, di proposito, un criterio *formale* di accertamento di facile applicazione, ed un criterio comunitario che assicura una parità di trattamento nei confronti di tutti gli importatori della Comunità.

Ma tale condizione essenziale, dettata dall'esigenza della durata limitata delle licenze, è sufficiente?

Anch'io, come la Commissione, ho i miei dubbi in proposito. In realtà, occorre che l'importazione abbia avuto luogo; che, cioè, le merci siano state effettivamente messe in libera pratica nel territorio dello Stato membro in cui si svolge la procedura doganale.

Tale esigenza non è soddisfatta fintanto che l'ufficio doganale non autorizza il ritiro delle merci da importare, dopo aver accertato ch'esse sono conformi non solo alle indicazioni fornite dal dichiarante ed alle caratteristiche denunciate nella licenza, ma anche alle norme nazionali vigenti, fra cui quelle di polizia sanitaria.

Dal momento che tali accertamenti richiedono un periodo di tempo più o meno lungo, può accadere che l'autorizzazione al ritiro dei prodotti venga rilasciata solo dopo la scadenza della licenza. Ciò peraltro non ha importanza, purché la domanda dell'importatore sia pervenuta alla dogana entro il termine suddetto. La presunzione stabilita dall'art. 15 del regolamento n. 1373/70 consente di considerare l'obbligo d'importare adempiuto sin dal giorno della ricezione della domanda.

Al contrario, se vi è un divieto imposto dalla legge al rilascio delle merci e se, quindi, l'importazione non può aver luogo, l'importatore non avrà diritto, in linea di principio, alla restituzione della cauzione.

Questa interpretazione è confermata dai nn. 2 e 3 dell'art. 15 suddetto.

Da una parte, in forza della prima di tali disposizioni, lo svincolo della cauzione è subordinato alla prova che le formalità doganali di cui all'art. 8, n. 2, 2° capoverso, lettera a), sono state adempiute.

D'altra parte, secondo il n. 3, tale prova è fornita mediante la produzione dell' esemplare n. 1 della licenza d'importazione (o degli estratti della licenza stessa) vistati conformemente all'art. 8.

Dal tenore di questa normativa si desume che l'ufficio doganale competente, al quale il documento suddetto va necessariamente presentato, deve non solo vistarlo, ma anche *registrarvi le partite importate.*

Ci si può domandare come possa il servizio doganale procedere a questa operazione nell'ipotesi che lo sdoganamento venga rifiutato.

Ebbene, il regime parallelo instaurato dal regolamento n. 1373/70 in materia di esportazioni conferma la mia tesi; infatti, mentre il parametro per stabilire se l'esportazione sia stata effettuata durante il periodo di validità della licenza è costituito dal giorno in cui le formalità doganali sono state adempiute, lo svincolo della cauzione è espressamente subordinato alla prova che la merce sia effettivamente uscita dal territorio della Comunità.

Giova inoltre ricordare che il regolamento in questione va interpretato alla luce dei testi che hanno instaurato le organizzazioni comuni di mercato, ed in particolare, nel nostro caso, del regolamento del Consiglio n. 805/68, relativo al mercato della carne bovina.

Nel preambolo di questo regolamento (nono considerando) è detto che «per poter controllare il volume delle importazioni di carni bovine, particolarmente di carni bovine congelate, occorre instaurare un regime di titoli di importazione che comporti la costituzione di un deposito cauzionale *volto a garantire l'importazione*».

Sullo stesso argomento l'art. 15, n. 1, 3° capoverso, dispone esplicitamente che il rilascio della licenza di importazione è

subordinato alla costituzione di un deposito cauzionale «che garantisca l'impegno di importare durante il periodo di validità del titolo e che resta acquisito, in tutto o in parte, *se l'importazione non è effettuata entro tale termine o se è effettuata solo parzialmente*».

Come ha ricordato questa Corte nella sentenza 30 gennaio 1974 (causa 158-73 Kampffmeyer) a proposito dell'importazione di cereali, sulla base dell'art. 12 del regolamento del Consiglio n. 120/67 — il cui tenore è analogo a quello dell'art. 15 del regolamento n. 805/68 — «il sistema di cauzioni ha lo scopo di garantire *l'effettuazione delle importazioni* (e delle esportazioni) per le quali sono state richieste le licenze, onde consentire sia alla Comunità che agli Stati membri di avere *una visione esatta del futuro andamento degli scambi*».

Il sistema della licenze e delle cauzioni ha quindi lo scopo di consentire il controllo dell'andamento degli scambi fra la Comunità ed i paesi terzi e l'accertamento del volume delle importazioni e delle esportazioni.

La merce di cui alla fattispecie rientra sotto la voce 02.01 A II a-2-bb della tariffa doganale comune (carni commestibili della specie bovina domestica, congelata: quarti anteriori). Essa era destinata alla trasformazione e pertanto fruiva del regime speciale all'importazione, che consiste nella sospensione del 90 % del prelievo.

La medaglia aveva però un rovescio: il rilascio delle licenze di importazione che davano diritto a tale regime speciale poteva essere limitato o sospeso (art. 3, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 888/68).

Per questo motivo si doveva redigere *annualmente* un bilancio di *previsione* delle disponibilità e della richiesta di carne bovina destinata all'industria di trasformazione. Inoltre, il regolamento del Consiglio n. 805/68 (art. 14, n. 2, ultimo capoverso) prevede l'elaborazione a *scadenza trimestrale* di un bilancio valido per i tre mesi successivi, tenuto conto della situazione del mercato.

La sospensione totale o parziale del prelievo e la limitazione o la sospensione del rilascio delle licenze che danno diritto al regime di favore vengono eventualmente decise in funzione di tale bilancio trimestrale.

Se, quindi, lo scopo è di controllare le importazioni di carne bovina *specialmente di carne bovina congelata,* appare giustificata la necessità di instaurare un sistema di licenze il quale prevede la costituzione di un deposito cauzionale *che garantisca l'effettuazione dell'importazione durante il periodo di validità del certificato.*

Se si dovesse tener conto — come sostiene la Commissione — del traffico di merci che non riesce a filtrare attraverso le barriere doganali, si finirebbe col falsare le previsioni e, quindi, col rendere inoperante il controllo sull'andamento del mercato della carne.

In definitiva, il regolamento n. 1373/70 considerando decisivo — al fine di determinare la data in cui l'obbligo di importare deve ritenersi adempiuto — il giorno della ricezione della domanda di sdoganamento, non ha fatto altro che stabilire una *fictio juris* destinata ad evitare agli importatori della Comunità le conseguenze dei ritardi — variabili da Stato a Stato — connessi con lo svolgimento delle formalità doganali. Ciò non toglie, peraltro, che lo sdoganamento, comprovato dai visti e dalla registrazione sulla licenza delle partite importate, resti il presupposto implicito, ma necessario per lo svincolo della cauzione.

Questa soluzione consente di conciliare la funzione di sorveglianza propria del sistema comunitario delle licenze, cui è connesso il sistema del deposito cauzionale, con gli interessi legittimi degli importatori, il cui obbligo di importare si considera adempiuto nel giorno in cui le formalità doganali sono perfezionate. Essa mi sembra del pari conforme alle disposizioni dell'art. 18 del regolamento n. 1373/70.

Come sapete, questo articolo dispone che «se per causa di forza maggiore l'importazione (o l'esportazione) non può es-

sere effettuata nel periodo di validità del titolo, lo Stato membro emittente decide, su domanda del titolare, l'annullamento dell'obbligo di importare (o di esportare) e quindi lo svincolo del deposito cauzionale oppure la proroga della validità del titolo per il periodo ritenuto necessario in relazione alle circostanze addotte».

Rifiutandovi di assimilare la nozione di forza maggiore a quella di impossibilità assoluta, le avete conferito un senso ampio e liberale che consente di risparmiare agli importatori diligenti la perdita della cauzione.

Nella sentenza, già citata, del 30 gennaio 1974, si osserva in primo luogo che «nell'interesse pubblico è necessario che le previsioni circa l'andamento delle importazioni in ogni Stato membro siano quanto più possibile esatte, il che rende plausibile il versamento di una cauzione come condizione per ottenere una licenza d'importazione; tale esigenza deve conciliarsi con la necessità, essa pure rispondente al pubblico interesse, di non ostacolare l'interscambio con obblighi eccessivamente rigidi».

Si afferma, inoltre, che «il rischio d'incameramento della cauzione costituisce uno stimolo per gli importatori che hanno ottenuto una licenza ad osservare l'obbligo di importare, il che serve a fornire esatte previsioni sull'andamento delle importazioni».

La conclusione che ne ha tratto la Corte è che l'importatore, il quale dal canto suo si sia attenuto a tutte le precauzioni proprie di un commerciante prudente e diligente deve essere liberato dell'obbligo d'importare quando delle circostanze esterne gli impediscono di effettuare l'operazione entro il termine di scadenza della licenza. Pertanto egli ha diritto al rimborso della cauzione.

È senz'altro utile ai fini della risoluzione della causa di merito ricordare tale giurisprudenza al giudice tedesco.

Vero è che il Verwaltungsgericht non vi chiede se la mancanza dei piombi che avrebbero garantito l'avvenuta ispezione veterinaria alla partenza possa essere valutata come un caso di forza maggiore.

Se però lo avesse fatto, la risposta non avrebbe potuto essere che una sola: una simile questione tenderebbe in sostanza a stabilire se, nella fattispecie, l'importatore abbia usato la normale diligenza, ammettendo ch'egli sia in grado di dimostrare di aver preso tutte le disposizioni perché la suddetta ispezione fosse effettuata. Nel silenzio del diritto comunitario spetterebbe al giudice nazionale accertare se, tenendo conto delle circostanze specifiche, l'importatore abbia adottato o meno tutte le precauzioni utili.

Concludo, pertanto, che questa Corte affermi per diritto che:

— Nel caso della carne bovina congelata, il giorno in cui l'obbligo di importare deve considerarsi assolto è, ai sensi dell'art. 15, n. 5, lettera a), del regolamento della Commissione n. 1373/70, quello in cui *perviene* all'ufficio doganale l'atto mediante il quale l'importatore manifesta la volontà di procedere allo sdoganamento della merce descritta nella licenza d'importazione.

— Tuttavia, questa presunzione legale è valida, ai fini della restituzione della cauzione, solo a condizione che la merce, regolarmente registrata

sulla licenza in conformità alle disposizioni dell'art. 8, n. 2, 2° capoverso, lettera a), dello stesso regolamento, sia definitivamente messa in libera pratica.