CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
L. A. GEELHOED
presentate il 14 ottobre 2004 [1]

I — Introduzione

1. Il presente procedimento riguarda il ricorso proposto dalla Peter Biegi Nahrungsmittel GmbH (in prosieguo: la «Biegi») e dalla Commonfood Handelsgesellschaft für Agrarprodukte mbH (in prosieguo: la «Commonfood») contro la sentenza del Tribunale 17 settembre 2003, cause riunite T-309/01 e T-239/02. In tale sentenza il Tribunale ha respinto le domande di annullamento (parziale) di due decisioni della Commissione.

2. La causa T-309/01 si riferiva alla decisione della Commissione 14 agosto 2001, C(2001) 2533 (REC 4/00), nella quale si dichiarava giustificato procedere alla contabilizzazione a posteriori dei dazi all'importazione non imposti alla Biegi per le importazioni di carni di pollame, provenienti dalla Thailandia, avvenute dal 13 al 18 luglio 1995 e dal 4 al 22 settembre 1995. Osservo, in proposito, che non è contestata in tale causa la richiesta di rimborso riguardante il mese di settembre 1995. La causa T-239/02 si riferiva alla decisione della Commissione 5 marzo 2002, C(2002) 857, recante la medesima constatazione, ma nei confronti della Commonfood, per l'importazione avvenuta il 24 luglio 1995.

3. Il ricorso d'impugnazione — al pari dei precedenti ricorsi dinanzi al Tribunale — è limitato alle riscossioni a posteriori dei dazi doganali riferentisi al mese di luglio 1995, che per la causa T-309/01 equivalgono ad un importo di DEM 218 605,65 e nella causa T-239/02 ad un importo di DEM 222 116,06.

4. Il contesto della presente controversia, avviata da due dei più importanti importatori di carni di pollame in Germania è il seguente. Il 1° luglio 1995 è stato introdotto nella normativa tedesca un dazio all'importazione dello 0% per l'importazione di carni di pollame, senza che dalla normativa nazionale risultasse che per aver diritto a tale tariffa 0 era prescritto un certificato di importazione. Tale lacuna nella normativa nazionale era dovuta ad un'errata interpretazione delle disposizioni doganali comunitarie. Successivamente, la Biegi e la Commonfood hanno

1 — Lingua originale: l'olandese.

presentato all'importazione diversi lotti di carni di pollame provenienti dalla Thailandia e il competente ufficio doganale tedesco ha concesso un'esenzione dai dazi doganali. Il 22 agosto 1995 la normativa nazionale di cui trattasi è stata modificata retroattivamente nel senso che, per poter fruire della tariffa 0, si doveva presentare un certificato doganale. Successivamente si è proceduto ad una riscossione a posteriori.

II — Il contesto

5. Nel presente procedimento è di fondamentale importanza l'art. 220, n. 2, lett. b), del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario [2]. Per la parte qui pertinente, tale disposizione è del seguente tenore:

«2. (...) non si procede alla contabilizzazione a posteriori quando:

b) l'importo dei dazi legalmente dovuto non è stato contabilizzato per un errore dell'autorità doganale, che non poteva ragionevolmente essere scoperto dal debitore avendo questi agito in buona fede e rispettato tutte le disposizioni previste dalla normativa in vigore riguardo alla dichiarazione in dogana;

(...)

(...)».

Per una più ampia esposizione del contesto normativo, rinvio ai punti 1-7 della sentenza del Tribunale.

6. I fatti e il procedimento sono descritti ai punti 8-18 della sentenza del Tribunale. In sostanza gli importatori di carne di pollame considerati hanno presentato un ricorso contro la riscossione a posteriori dinanzi al Finanzgericht Bremen. Su proposta di tale organo giurisdizionale, le autorità tedesche hanno chiesto alla Commissione di decidere se, ai sensi dell'art. 220, n. 2, lett. b), nelle controversie tra le autorità fiscali e la Biegi e la Commonfood fosse giustificato non pro-

2 — GU L 302, pag. 1; in prosieguo: il «CDC».

cedere alla contabilizzazione a posteriori dei dazi doganali [3]. Il ricorso dinanzi al Tribunale è diretto contro le successive decisioni in senso negativo della Commissione.

III — La sentenza del Tribunale

7. Ai punti 55-84 della sua sentenza il Tribunale valuta il primo motivo delle ricorrenti: la violazione dell'art. 220, n. 2, lett. b), del CDC. Tale motivo è respinto in quanto non ricorrono le condizioni indicate dalla giurisprudenza affinché le autorità competenti possano astenersi dal contabilizzare a posteriori dei dazi doganali, in quanto l'errore in cui sono incorse le autorità competenti deve essere di natura tale da non poter essere scoperto da un debitore in buona fede (punto 55 della sentenza).

8. Al punto 61 il Tribunale dichiara: «Secondo una costante giurisprudenza, la riconoscibilità di un errore commesso dalle autorità doganali competenti deve essere valutata tenendo conto della natura di quest'ultimo, dell'esperienza professionale degli operatori interessati e della diligenza di cui questi ultimi hanno dato prova».

9. La natura dell'errore deve essere valutata in base alla complessità della normativa considerata (punto 62 della sentenza). Ai punti 63 e 67 della sua sentenza il Tribunale chiarisce che la normativa considerata non era così complessa. In ogni caso, si trattava di esperti operatori economici di professione da cui ci si può aspettare che fossero a conoscenza dell'importanza del certificato doganale per poter fruire di un contingente tariffario. Essi hanno anche effettivamente individuato un nesso tra il certificato e il contingente ed hanno contattato le autorità tedesche per dissipare i loro dubbi (punti 69-72 della sentenza). Al punto 73 il Tribunale dichiara quanto segue: «Quanto alla diligenza dell'operatore economico in esame, dalla giurisprudenza emerge che tocca a quest'ultimo, qualora egli stesso nutra dubbi circa la necessità di un titolo d'importazione per beneficiare di un contingente tariffario preferenziale, informarsi e chiedere tutti i chiarimenti possibili per verificare se i suoi dubbi siano o no giustificati».

10. A parere del Tribunale la diligenza impone in ogni caso che un operatore economico interessato non si possa basare esclusivamente sui dati menzionati in una disposizione tariffaria nazionale. Le norme tariffarie comunitarie costituiscono l'unico diritto positivo in materia, diritto di cui si presume la conoscenza da parte di ciascuno. Una tariffa d'uso nazionale costituisce quindi semplicemente un manuale per le operazioni di sdoganamento, con valore puramente indicativo (punto 75 della sentenza). Non è pertanto sufficiente che un operatore economico si basi su informazioni telefoniche errate. È stato del pari respinto l'argomento delle ricorrenti secondo cui esse non avrebbero avuto a disposizione il tempo necessario per chiedere per iscritto alle autorità compe-

3 — Conformemente alla procedura prevista dall'art. 871 del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1).

tenti chiarimenti circa la situazione giuridica. Il Tribunale mostra che nella fattispecie gli interessati disponevano di tempo sufficiente, inoltre l'accoglimento di tale argomento avrebbe potuto comportare che l'obbligo di diligenza degli operatori interessati, quale definito dalla giurisprudenza, perdesse di qualsiasi significato (punti 76-83 della sentenza).

IV — Sul primo motivo

A — *Motivi e argomenti*

11. Nel ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado, quale primo motivo le ricorrenti sostengono che il Tribunale ha violato il diritto comunitario applicando in modo errato le disposizioni di cui all'art. 220, n. 2, lett. b), del CDC. Secondo queste ultime il Tribunale ha fondato a torto il proprio giudizio sulla circostanza che l'errore delle autorità doganali competenti poteva essere rilevato dalle ricorrenti. A parere delle ricorrenti, il Tribunale fissa nella sentenza impugnata criteri troppo severi circa l'obbligo di diligenza che incombe agli imprenditori interessati. Il Tribunale inoltre non avrebbe tenuto conto della complessità della normativa applicabile.

12. Le ricorrenti ricordano in proposito che le disposizioni di cui trattasi mirano a tutelare il legittimo affidamento del debitore circa la fondatezza dell'insieme degli elementi che intervengono nella decisione di recuperare o meno i dazi doganali [4]. A parere delle ricorrenti è rilevante, ai fini di tale valutazione, la circostanza che le autorità hanno perseverato nel loro errore per un certo periodo di tempo. Non solo la normativa nazionale pertinente era errata, ma le autorità in più comunicazioni telefoniche si sono attenute ad un'opinione errata. Per circa due mesi la più alta autorità doganale è rimasta in errore. A tale riguardo esse ricordano anche che l'allegato del regolamento (CE) della Commissione 13 giugno 1995 [5] non precisa che, per aver diritto all'applicazione del contingente tariffario per pezzi di pollame congelati, si debba rispondere ad altri requisiti comunitari, quali l'obbligo di presentare un certificato d'importazione.

13. L'errore delle autorità non poteva essere rilevato dagli operatori economici, neppure da operatori economici esperti. Le ricorrenti sostengono di aver agito con la diligenza richiesta dalla giurisprudenza, essendosi più volte informate presso le autorità riguardo al certificato d'importazione, circostanza che ha dato alle autorità la possibilità di correggere l'errore.

4 — V. sentenza 14 novembre 2002, causa C-251/00, Ilumitrónica (Racc. pag. I-10433, punto 39).

5 — Regolamento (CE) della Commissione 13 giugno 1995, n. 1359, che modifica gli allegati I e II al regolamento (CEE) n. 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune e che abroga il regolamento (CEE) n. 802/80 (GU L 142, pag. 1).

14. La Commissione sostiene che il fondamento del ricorso contro la sentenza del Tribunale di primo grado — e pertanto anche il primo motivo — è irricevibile, in quanto le ricorrenti ripetono motivi e argomenti che sono stati già dedotti dinanzi al Tribunale. Si tratterebbe inoltre di una valutazione dei fatti, ad esempio riguardo alla complessità della normativa o alla durata dell'errore.

15. In subordine la Commissione sostiene che l'impugnazione è infondata. Nella propria comparsa di risposta la Commissione formula argomenti analoghi a quelli sui quali il Tribunale ha basato la propria sentenza.

B — *Sulla ricevibilità*

16. Sono del parere che il primo motivo sia ricevibile. È ben vero che nella propria giurisprudenza la Corte considera irricevibile un'impugnazione che si limiti a ripresentare motivi e argomenti già dedotti dinanzi al Tribunale, tuttavia tale criterio non può essere interpretato nel senso che il procedimento di impugnazione perde di significato. Nel procedimento di impugnazione il giudizio del Tribunale può essere nuovamente esaminato [6]. Non concordo inoltre con la Commissione sul fatto che il ricorso riguardi una valutazione dei fatti. Essenzialmente, il ricorso riguarda una precisazione dell'interpretazione data dalla giurisprudenza delle disposizioni di cui all'art. 220, n. 2, lett. b), del CDC.

C — *Nel merito*

17. Nella fattispecie si tratta di stabilire sino a che punto un importatore di professione ed esperto, in questo caso di carni di pollame, possa confidare nelle autorità doganali nazionali qualora queste ultime diano un'interpretazione errata del codice doganale comunitario.

18. Anzitutto nella fattispecie non si solleva una questione del tutto nuova. Regolarmente la Corte deve pronunciarsi in cause analoghe riguardo alla questione su fino a che punto un errore delle autorità può essere imputato a posteriori ad un imprenditore. Il principio cui si attiene la Corte è che un errore delle autorità può essere imputato ad un imprenditore. Solo qualora siano soddisfatti tre criteri assai severi il principio della certezza

6 — V., più ampiamente, le mie conclusioni nella causa conclusasi con la sentenza 23 marzo 2004, C-234/02 P, Mediatore europeo/Lamberts, paragrafi 90 e segg. delle conclusioni.

del diritto può comportare che non sia necessario per l'imprenditore versare un rimborso a posteriori.

19. Tenuto conto del contesto in cui vengono stabiliti e applicati le tariffe all'importazione e i contingenti tariffari, è anche necessario che gli errori delle autorità, in linea di principio, possano essere attribuiti alle imprese interessate o, in altre parole, che le imprese non possano profittare troppo facilmente degli errori che le autorità commettono a loro favore. In primo luogo, sussiste un interesse all'applicazione uniforme del codice doganale comunitario. Differenze nell'applicazione tra gli Stati membri condurrebbero a distorsioni della concorrenza. Inoltre le altre imprese subirebbero uno svantaggio qualora un'impresa possa trarre profitto da un'errata applicazione delle tariffe preferenziali, dato che i contingenti tariffari, che sono stabiliti soprattutto nel contesto dell'OMC, hanno una portata limitata. In secondo luogo, ricordo gli interessi finanziari della Comunità. Si tratta qui delle risorse proprie della Comunità che subiscono perdite consistenti. Qualora gli Stati membri commettessero su larga scala errori che non potessero essere in seguito corretti, il bilancio comunitario potrebbe risultarne danneggiato. In terzo luogo, si tratta, in generale, di importatori di professione dai quali ci si può attendere che conoscano ed esaminino la normativa comunitaria ad essi applicabile.

20. Sussiste un chiaro parallelismo con la giurisprudenza della Corte sul rimborso degli aiuti di Stato illegittimamente concessi. Secondo la Corte, un imprenditore attento sarà, infatti, normalmente in grado di rendersi conto se si sia seguita la procedura di cui all'art. 88 CE[7]. Al riguardo, l'imprenditore ha un obbligo attivo di verifica. Ciò mi porta ai criteri utilizzati dalla Corte: la natura dell'errore, l'esperienza professionale e il grado di diligenza (v. supra, punto 8).

21. Per quanto riguarda la natura dell'errore, nella sua giurisprudenza la Corte dà rilevanza alla complessità o meno della normativa. In sostanza le ricorrenti fanno valere nella fattispecie la mancanza di chiarezza della normativa comunitaria. Esse non hanno completamente torto. Qualora si legga isolatamente il regolamento n. 1359/95 si può infatti giungere a considerare che non sia necessario un certificato d'importazione. Il regolamento non fa rinvio ad altre disposizioni comunitarie nelle quali è prescritto un certificato d'importazione, cosicché se ne può ricavare l'impressione che non sia necessario presentare un certificato di questo tipo. Dal regolamento non risulta neppure quali siano le altre disposizioni comunitarie applicabili all'importazione con tariffa preferenziale.

22. È pertanto pertinente la questione se la normativa risponda ai criteri dettati dall'Ac-

7 — V., ad esempio, sentenza 20 marzo 1997, causa C-24/95, Alcan Deutschland (Racc. pag. I-1591).

cordo interistituzionale 22 dicembre 1998, sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria [8]. Secondo il primo orientamento, gli atti della legislazione comunitaria devono essere formulati in modo chiaro, semplice e preciso. Ciò non toglie tuttavia, come la Commissione ha ribadito all'udienza dinanzi alla Corte, che ai sensi dell'art. 26 CE i dazi doganali sono fissati dal Consiglio e gli interessati non hanno potuto quindi fare fondamento unicamente sul regolamento della Commissione n. 1359/95, che per sua natura può contenere unicamente norme di esecuzione di una decisione del Consiglio.

23. Tutto ciò non significa comunque che la normativa di cui trattasi non possa essere opposta ai soggetti di diritto, in quanto gli orientamenti comunitari menzionati non sono vincolanti. Più pertinente tuttavia è che qui si tratta di una normativa rivolta a professionisti esperti per i quali, come ho già detto, si impone un obbligo di verifica. Essi non possono limitarsi a confidare in un testo isolato.

24. In qualche caso la Corte ha considerato la durata di un errore quale indice della complessità del problema e del fatto che l'imprenditore non era stato negligente. La sentenza Belovo [9] riguardava un operatore che aveva ottenuto più volte e nel corso di un lungo periodo il rilascio di nove titoli che ogni volta confermavano la fondatezza di una posizione che si è poi rivelata erronea e su cui erano fondati i pagamenti contestati. Anche nella sentenza Faroe Seafood [10] si trattava di imprenditori che, più volte e per il periodo relativamente lungo di due anni e mezzo, avevano ottenuto il rilascio di certificati. Nella sentenza Ilumitrónica il periodo di errata applicazione normativa riguardava addirittura più di 20 anni [11].

25. Il Tribunale menziona tali sentenze a contrario, a sostegno del suo ragionamento secondo cui nella fattispecie il problema non era poi così complesso. Il problema cui fanno riferimento le ricorrenti è stato infatti risolto relativamente presto. Il Tribunale ha dato inoltre rilevanza al fatto che le imprese interessate avevano chiaramente rilevato qualcosa di sospetto e chiesto telefonicamente chiarimenti alle autorità doganali tedesche. Sono d'accordo con le conclusioni tratte da tale ragionamento, non con il ragionamento stesso. Anzitutto non mi sembra giusto opporre agli operatori economici il fatto che, in caso di dubbio, essi si rivolgano all'amministrazione riguardo alla corretta interpretazione di una normativa comunitaria. Inoltre la conferma da parte delle autorità di una prassi — come emerso successivamente — errata può sollevare un dubbio giustificabile riguardo al fatto che tale

8 — GU 1999, C 73, pag. 1.

9 — Sentenza 16 luglio 1992, causa C-187/91 (Racc. pag. I-4937, punto 18).

10 — Sentenza 14 maggio 1996, cause riunite C-153/94 e C-204/94 (Racc. pag. I-2465, punti 7 e 104).

11 — V. punti 58 e segg. della sentenza citata alla nota 4.

prassi sia conforme al diritto comunitario. Non è a mio avviso decisivo il fatto che la conferma sia data oralmente o per iscritto. Quando un soggetto di diritto si rivolge ad un'amministrazione con una domanda circa l'interpretazione di una normativa, deve, in linea di principio, poter confidare nella correttezza della risposta.

26. A mio avviso il ragionamento da seguire è un altro. Ad essere determinante è il testo di una normativa comunitaria, non l'interpretazione ad esso data da qualsivoglia amministrazione. Solo in rarissime eccezioni un soggetto di diritto può trarre da un'interpretazione del genere contrastante con il testo di una normativa un affidamento tutelabile in giudizio tale che il testo non possa più essergli opposto. Un'eccezione di questo tipo può presentarsi laddove regolarmente, nel corso di diversi anni, sia confermata una determinata interpretazione normativa cosicché il soggetto di diritto adegui durevolmente il proprio comportamento a tale errata interpretazione normativa. Sostanzialmente, una normativa comunitaria non solo deve essere complessa, ma deve essere anche interpretata regolarmente in modo errato. Tutto ciò non avviene nella fattispecie.

27. Il secondo criterio utilizzato dalla Corte è l'esperienza professionale dell'interessato. Quanto più a lungo l'imprenditore opera sul mercato e quanto più grande è la sua impresa, tanto minori sono le sue possibilità di successo nell'invocare l'art. 220, n. 2, lett. b), del regolamento n. 2913/92. Il Tribunale chiarisce nella sua sentenza che si tratta nella fattispecie di importatori esperti di carni di pollame.

28. Da un importatore esperto ci si può attendere un elevato grado di diligenza. Come afferma giustamente il Tribunale nella sua sentenza, egli non può limitarsi a confidare in norme nazionali di esecuzione, in quanto i regolamenti comunitari hanno efficacia diretta. Da un importatore esperto ci si può attendere che basi le sue azioni direttamente sulla normativa comunitaria e la studi attentamente. Tenuto conto dell'interesse degli importatori a poter reagire velocemente a modifiche tariffarie, questo requisito, cui normalmente un importatore si conformerà anche nel proprio interesse, non è eccessivamente oneroso. Una normativa nazionale di esecuzione avrà per lui un valore puramente indicativo.

29. L'importatore dispone inoltre della possibilità di rivolgersi alle autorità nazionali. Come ho già detto, non sono convinto che egli debba farlo necessariamente per iscritto, come sembra invece essere l'opinione del Tribunale, ritengo invece importante che un'autorità doganale disponga di un certo periodo di tempo per reagire e che l'impor-

tatore esperto non confidi in una prima conferma telefonica di una sua opinione. Il contatto tra le autorità doganali e l'importatore è caratterizzato dalla professionalità e dalla parità di conoscenze.

30. In caso di dubbio riguardo alla correttezza di una condotta, gli Stati membri possono rivolgersi alla Commissione in conformità della procedura di cui all'art. 871 del regolamento della Commissione n. 2454/93 [12]. L'esistenza di tale possibilità ha conseguenze anche per le azioni degli importatori, in quanto possono chiedere allo Stato membro di procedere in tal modo e ottenere così chiarimenti dalla Commissione.

31. Riassumendo, ritengo che non siano soddisfatti i requisiti posti all'art. 220, n. 2, lett. b), del CDC, per rinunciare alla contabilizzazione a posteriori delle ricorrenti. Suggerisco alla Corte di respingere il primo motivo.

V — Sul secondo motivo

32. Il secondo motivo riguarda un'asserita irregolarità del procedimento, in quanto il Tribunale non avrebbe, a torto, sentito i testimoni indicati dalle ricorrenti, ma al contrario avrebbe basato la sua sentenza su insinuazioni a carico delle ricorrenti.

33. Riguardo a tale motivo posso essere breve. Anzitutto, come risulta dall'art. 68 del suo regolamento di procedura, il Tribunale non è tenuto all'audizione dei testimoni — il n. 2 di tale articolo parla di testimoni la cui audizione sia considerata necessaria — e ciò è confermato dalla giurisprudenza della Corte [13]. Più in generale è rimesso unicamente al giudizio del Tribunale stabilire se sia eventualmente necessario integrare gli elementi di informazione di cui dispone nelle cause di cui è investito. Il valore probante o meno degli atti del processo rientra nella sua valutazione insindacabile dei fatti che sfugge al controllo della Corte nell'ambito di un'impugnazione, salvo in caso di snaturamento degli elementi di prova presentati al Tribunale o quando l'inesattezza materiale degli accertamenti del Tribunale risulti dai documenti inseriti nel fascicolo [14].

12 — Citato alla nota 3.

13 — Sentenza 17 dicembre 1998, causa C-185/95 P, Baustahlgewebe/Commissione, (Racc. pag. I-8417, punto 77). La versione tedesca di tale disposizione è meno esplicita delle versioni olandese e francese; le diverse versioni sono formulate, rispettivamente, nei termini seguenti: «Die Zeugen werden aufgrund eines Beschlusses des Gerichts geladen»; «De getuigen wier verhoor noodzakelijk wordt geacht, worden opgeroepen krachtens een beschikking»; «Les témoins dont l'audition est reconnue nécessaire sont cités en vertu d'une ordonnance». Nonostante tali differenze tra le versioni linguistiche, nella giurisprudenza citata la Corte ha confermato che il Tribunale non è tenuto all'audizione dei testimoni.

14 — V., in particolare, sentenza 10 luglio 2001, causa C-315/99 P, Ismeri Europa/Corte dei conti (Racc. pag. I-5281, punto 19).

34. Le ricorrenti non hanno formulato alcun argomento che, tenuto conto della giurisprudenza sopra menzionata, debba indurre la Corte a procedere ad un esame di merito e possa condurre all'annullamento della sentenza del Tribunale. In proposito osservo inoltre che il rigetto del primo motivo si basa essenzialmente sulla portata dell'obbligo di verifica delle ricorrenti e non sulla valutazione del contenuto dei colloqui (telefonici) intercorsi tra le ricorrenti e le autorità tedesche.

35. Il secondo motivo è quindi infondato.

VI — Conclusione

36. Alla luce di quel che precede suggerisco alla Corte di dichiarare infondato il ricorso proposto dalla Peter Biegi Nahrungsmittel GmbH e dalla Commonfood Handelsgesellschaft für Agrarprodukte mbH contro la sentenza del Tribunale 17 settembre 2003, pronunciata nelle cause riunite T-309/01 e T-239/02.