

SENTENZA DELLA CORTE

22 ottobre 1987 \*

Nel procedimento 314/85,

avente ad oggetto una domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, dal Finanzgericht Hamburg (Repubblica federale di Germania) nella causa dinanzi ad esso pendente fra

**Foto-Frost**, con sede in Ammmersbek,

e

**Hauptzollamt Lübeck-Ost**,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 177 del trattato, dell'art. 5, n. 2, del regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero « a posteriori » dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (GU L 197, pag. 1), e del protocollo 25 marzo 1957 sul commercio interno tedesco e sui problemi ad esso connessi, nonché sulla validità della decisione 6 maggio 1983, notificata alla Repubblica federale di Germania, con cui la Commissione ha constatato che si dovesse procedere in un caso particolare al recupero « a posteriori » dei dazi all'importazione,

LA CORTE,

composta dai signori Mackenzie Stuart, presidente, G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, presidenti di sezione, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Schockweiler, giudici,

avvocato generale: G. F. Mancini

cancelliere: J. A. Pompe, vicecancelliere

\* Lingua processuale: il tedesco.

considerate le osservazioni presentate:

- per la Foto-Frost, ricorrente nella causa principale, dall'avv. H. Heemann, del foro di Amburgo, assistito dal sig. H. Frost, in qualità di esperto,
- per il governo della Repubblica federale di Germania, dal sig. M. Seidel, in qualità di agente,
- per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. J. Sack, membro dell'ufficio legale, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza completata a seguito della fase orale del procedimento, il 16 dicembre 1986,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale all'udienza del 19 maggio 1987,

ha pronunciato la seguente

### Sentenza

- <sup>1</sup> Con ordinanza 29 agosto 1985, pervenuta in cancelleria il 18 ottobre 1985, il Finanzgericht di Amburgo ha proposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del trattato CEE, diverse questioni concernenti, da un lato, l'interpretazione dell'art. 177 del trattato, dell'art. 5, n. 2, del regolamento del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al recupero « a posteriori » dei dazi all'importazione o all'esportazione (GU L 197, pag. 1), nonché del protocollo 25 marzo 1957 sul commercio interno tedesco e sui problemi ad esso connessi e, dall'altro, la validità della decisione 6 maggio 1983, notificata alla Repubblica federale di Germania, con la quale la Commissione ha constatato che si dovesse procedere in un caso particolare al recupero « a posteriori » dei dazi all'importazione.
- <sup>2</sup> Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una causa intentata dalla Foto-Frost, impresa commerciale individuale stabilita in Ammersbek (Repubblica federale di Germania) che esercita attività d'importazione, esportazione e commercio all'ingrosso di articoli fotografici (in prosieguo: « la Foto-Frost »), per ottenere

l'annullamento di un provvedimento di recupero « a posteriori » di dazi doganali adottato dallo Hauptzollamt di Lubecca-Est a seguito della decisione 6 maggio 1983, notificata alla Repubblica federale di Germania, con la quale la Commissione ha ritenuto che non fosse consentito rinunciare a detto recupero.

- 3 Le operazioni cui si riferiva il recupero consistevano nell'importazione e nella messa in libera pratica da parte della Foto-Frost, nella Repubblica federale di Germania, di binocoli prismatici originari della Repubblica democratica tedesca. La Foto-Frost aveva acquistato detta merce da commercianti stabiliti in Danimarca e nel Regno Unito, che gliela avevano spedita sulla base del regime di transito comunitario esterno da depositi doganali situati rispettivamente in Danimarca e nei Paesi Bassi.
- 4 In un primo tempo gli uffici doganali competenti avevano ammesso le merci in esenzione dai dazi all'importazione, in quanto originarie della Repubblica democratica tedesca. In esito ad un'ispezione, lo Hauptzollamt di Lubecca-Est (ufficio doganale principale) ha ritenuto che i dazi doganali fossero dovuti in forza della normativa doganale tedesca. Tuttavia, esso ha considerato che nel caso di specie si dovesse rinunciare al loro recupero « a posteriori », poiché la Foto-Frost soddisfaceva le condizioni di cui all'art. 5, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1697/79, secondo il quale « le autorità competenti hanno la facoltà di non procedere al recupero " a posteriori " dell'importo dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione, qualora tali dazi non siano stati riscossi a causa di un errore delle autorità competenti medesime che non poteva ragionevolmente essere scoperto dal debitore purché questi abbia, dal canto suo, agito in buona fede e osservato tutte le disposizioni previste, per la sua dichiarazione in dogana, dalla regolamentazione vigente ». Dall'ordinanza di rinvio risulta che lo Hauptzollamt aveva ritenuto che la dichiarazione in dogana della Foto-Frost era stata regolarmente compilata e che non si poteva pretendere che questa riconoscesse l'errore che era stato commesso, poiché altri uffici doganali avevano considerato precedenti ed analoghe operazioni non assoggettabili al pagamento di dazi.
- 5 Tuttavia, poiché l'importo dei dazi di cui è causa eccede i 2 000 ecu, in forza del regolamento della Commissione 29 giugno 1980, n. 1573, che stabilisce le disposizioni di applicazione dell'art. 5, n. 2, del citato regolamento del Consiglio, n. 1697/79 (GU L 161, pag. 1), lo Hauptzollamt non aveva il potere di decidere autonomamente la rinuncia al recupero « a posteriori » di detti dazi. Su domanda dello Hauptzollamt il ministro Federale delle finanze ha allora invitato la Commissione a decidere, ex art. 6 del citato regolamento n. 1573/80, se fosse consentito non procedere al recupero « a posteriori » dei dazi di cui è causa.

- 6 Il 6 maggio 1983 la Commissione ha notificato alla Repubblica federale di Germania una decisione negativa. Essa l'ha motivata affermando che gli « uffici doganali competenti non sono incorsi in una errata applicazione delle norme sul commercio interno tedesco, ma hanno semplicemente accettato, senza contestarli immediatamente, i dati indicati nelle dichiarazioni dell'importatore; che tale modo di procedere (...) non impedisce affatto alle autorità interessate di effettuare successivamente una modifica dell'importo dei tributi, come espressamente contemplato dall'art. 10 della direttiva 79/695/CEE del Consiglio del 24 luglio 1979, relativa all'armonizzazione delle procedure d'immissione in libera pratica delle merci (GU L 205, pag. 19) ». Essa ha considerato che « del resto l'importatore era in grado di confrontare le norme sul commercio interno tedesco, di cui domandava l'applicazione, con le circostanze in cui venivano effettuate le importazioni di cui trattasi. Egli avrebbe quindi potuto riconoscere qualsiasi errore nell'applicazione di dette norme. Peraltro è assodato che egli non ha osservato tutte le disposizioni contemplate per le dichiarazioni doganali dalla vigente normativa ».
- 7 È a seguito di detta decisione che lo Hauptzollamt ha adottato il provvedimento di recupero « a posteriori » impugnato dalla Foto-Frost nella causa principale.
- 8 La Foto-Frost ha chiesto al Finanzgericht di Amburgo di ordinare la sospensione dell'esecuzione di detto provvedimento di recupero. Il Finanzgericht ha accolto l'istanza, ritenendo che le operazioni di cui è causa sembravano rientrare nel commercio interno tedesco, per cui erano esentate dai dazi doganali in forza del protocollo su detto commercio.
- 9 La Foto-Frost ha quindi promosso dinanzi al Finanzgericht di Amburgo un procedimento di cognizione diretto all'annullamento del provvedimento di recupero « a posteriori ». Il Finanzgericht ha ritenuto potersi dubitare della validità della decisione della Commissione 6 maggio 1983, dato che nel caso di specie sembravano sussistere tutte le condizioni enunciate dall'art. 5, n. 2, del regolamento del Consiglio n. 1697/79 perché si potesse rinunciare a procedere al recupero « a posteriori ». Poiché il provvedimento di recupero impugnato si basava sulla decisione della Commissione, il Finanzgericht ha considerato di poterlo annullare solo nel caso d'invalidità della stessa decisione comunitaria. Il Finanzgericht si è quindi risolto a sottoporre alla Corte le seguenti quattro questioni pregiudiziali:

- « 1) Se il giudice nazionale possa sindacare la validità di una decisione adottata dalla Commissione a norma dell'art. 6 del regolamento (CEE) della Commissione 20 giugno 1980, n. 1573 (GU L 161, pag. 1) in tema di rinuncia al recupero "a posteriori" di dazi all'importazione ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697 (GU L 197, pag. 1), decisione con la quale la rinuncia al recupero sia dichiarata ingiustificata, ed eventualmente statuire, in un procedimento contro il relativo provvedimento di attuazione, che si deve rinunciare al recupero.
- 2) Nel caso in cui il giudice nazionale non possa sindacare la validità della decisione della Commissione: se la decisione della Commissione 6 maggio 1983 — REC 3/83 — sia valida.
- 3) Nel caso in cui il giudice nazionale possa sindacare la validità della decisione della Commissione: se l'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1697/79 vada interpretato nel senso che esso autorizza ad emanare una decisione discrezionale e sindacabile dal giudice nei limiti dei vizi relativi all'esercizio del potere discrezionale, ed eventualmente quali, senza che il giudice possa adottare una propria decisione discrezionale, od invece un provvedimento equitativo che può essere sindacato dal giudice sotto ogni aspetto.
- 4) Nel caso in cui non fosse consentito, ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1697/79, rinunciare al recupero dei dazi doganali: se merci originarie della Repubblica democratica tedesca, trasportate nella Repubblica federale di Germania attraverso uno Stato membro non tedesco sulla base della procedura di transito comunitario esterno, rientrino nel commercio interno tedesco ai sensi del protocollo 25 marzo 1957 sul commercio interno tedesco ed i problemi ad esso connessi, con la conseguenza che, all'atto della loro importazione nella Repubblica federale di Germania, non si possa esigere né i dazi né l'imposta sulla cifra d'affari all'importazione, o se detti tributi si debbano riscuotere come nel caso delle importazioni da paesi terzi, con la conseguenza che si devono esigere il dazio comunitario a norma delle disposizioni di diritto doganale e l'imposta sulla cifra d'affari all'importazione a norma dell'art. 2, n. 2, della sesta direttiva CEE in materia di armonizzazione delle imposte sulla cifra d'affari nelle Comunità europee ».

<sup>10</sup> Per una più completa descrizione dei fatti e della pertinente normativa comunitaria, nonché per una sintesi delle osservazioni presentate dalla Foto-Frost, dallo

Hauptzollamt di Lubecca-Est, dal governo della Repubblica federale di Germania e dalla Commissione, si rinvia alla relazione d'udienza.

### **Sulla prima questione**

- 11 Con la prima questione il Finanzgericht chiede se esso sia competente a dichiarare l'invalidità di una decisione della Commissione come quella emanata il 6 maggio 1983. Esso mette in dubbio la validità di detta decisione, in ragione del fatto che nel caso di specie sembravano sussistere tutte le condizioni, richieste dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79, affinché si potesse rinunciare a procedere al recupero « a posteriori ». Ciononostante esso valuta che in forza della ripartizione delle competenze fra la Corte e le giurisdizioni nazionali, quale risulta dall'art. 177 del trattato, spetta solo alla Corte pronunciarsi sulla validità degli atti delle istituzioni comunitarie.
- 12 Va ricordato che l'art. 177 del trattato attribuisce alla Corte la competenza a pronunciarsi in via pregiudiziale, sia sull'interpretazione dei trattati e degli atti delle istituzioni comunitarie, sia sulla validità di tali atti. Detta norma dispone al 2° comma che le giurisdizioni nazionali possono sottoporre alla Corte simili questioni e, al 3° comma, che esse sono tenute a ciò quando avverso le loro decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno.
- 13 Attribuendo ai giudici nazionali, avverso le cui decisioni possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, la facoltà di porre alla Corte questioni pregiudiziali d'interpretazione o d'accertamento di validità, l'art. 177 non ha risolto il problema del potere di detti giudici di dichiarare essi stessi l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie.
- 14 Dette giurisdizioni possono esaminare la validità di un atto comunitario e, se ritengono infondati i motivi d'invalidità addotti dalle parti, respingerli concludendo per la piena validità dell'atto. Così facendo, infatti, essi non mettono in causa l'esistenza dell'atto comunitario.

- 15 Al contrario, essi non hanno il potere di dichiarare invalidi gli atti delle istituzioni comunitarie. Infatti, come è stato sottolineato nella sentenza 13 maggio 1981 (*International Chemical Corporation*, 66/80, Racc. 1981, pag. 1191), le competenze attribuite alla Corte dall'art. 177 hanno essenzialmente lo scopo di garantire l'uniforme applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali. Questa esigenza di uniformità è particolarmente imperiosa quando sia in causa la validità di un atto comunitario. L'esistenza di divergenze fra i giudici degli Stati membri sulla validità degli atti comunitari potrebbe compromettere la stessa unità dell'ordinamento giuridico comunitario ed attentare alla fondamentale esigenza della certezza del diritto.
- 16 La necessaria coerenza del sistema di tutela giurisdizionale istituito dal trattato impone la medesima conclusione. In proposito, è importante tener presente che il rinvio a titolo pregiudiziale per l'accertamento di validità costituisce, al pari del ricorso d'annullamento, uno strumento del controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni comunitarie. Come la Corte ha dichiarato nella sentenza 23 aprile 1986 (*Parti écologiste « Les Verts »/Parlamento europeo*, 294/83, Racc. 1986, pag. 1339) « con gli artt. 173 e 184, da un lato, e con l'art. 177, dall'altro, il trattato ha istituito un sistema completo di rimedi giuridici e di procedimenti inteso ad affidare alla Corte di giustizia il controllo della legittimità degli atti delle istituzioni ».
- 17 Poiché l'art. 173 attribuisce alla Corte la competenza esclusiva ad annullare un atto di un'istituzione comunitaria, la coerenza del sistema esige che sia parimenti riservato alla Corte il potere di dichiarare l'invalidità dello stesso atto, qualora questa sia fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale.
- 18 Va del resto sottolineato che la Corte è l'organo più indicato a pronunziarsi sulla validità degli atti comunitari. Ex art. 20 del protocollo sullo statuto della Corte di giustizia delle CEE, infatti, le istituzioni comunitarie che hanno emanato gli atti contestati hanno il diritto di intervenire dinanzi alla Corte per difendere la validità di tali atti. Inoltre, ex art. 21, 2° comma, dello stesso protocollo, la Corte può richiedere alle istituzioni comunitarie che non sono parti in causa tutte le informazioni che ritenga necessarie ai fini del processo.

- 19 È bene aggiungere che il principio dell'incompetenza dei giudici nazionali a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari può subire temperamenti, date certe condizioni, nell'ipotesi di procedimento sommario, la quale, tuttavia, non ricorre nella questione posta dal giudice nazionale.
- 20 La prima questione va quindi risolta nel senso che le giurisdizioni nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie.

### **Sulla seconda questione**

- 21 La seconda e la terza questione sono formulate nel presupposto che le operazioni di cui è causa fossero effettivamente soggette a dazi doganali. Qualora la competenza ad accertare la validità della decisione della Commissione sia riservata alla Corte, con la seconda questione il Finanzgericht chiede se detta decisione sia valida.
- 22 Si deve rilevare che l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79 subordina all'esistenza di tre precise condizioni la facoltà delle autorità competenti di rinunciare a procedere al recupero « a posteriori ». Detta norma, dunque, va interpretata nel senso che, ove siano soddisfatte tutte queste condizioni, il debitore ha diritto a che non si proceda al recupero.
- 23 Occorre ora accertare se nel caso di specie siano state soddisfatte le tre condizioni enunciate dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79. La Corte, infatti, può verificare i fatti materiali su cui si basa un atto comunitario e le qualificazioni giuridiche che l'istituzione comunitaria ne ha dedotto, allorché ne sia stata invocata l'inesattezza in un procedimento pregiudiziale d'accertamento di validità.
- 24 La prima condizione enunciata dalla succitata disposizione è che i dazi non siano stati riscossi a causa di un errore delle autorità competenti medesime. A questo riguardo, deve essere respinto l'argomento della Commissione secondo il quale le autorità competenti non erano incorse in errore, ma si erano limitate, in un primo momento, ad accettare quanto enunciato nella dichiarazione della Foto-Frost, a

ciò autorizzate dall'art. 10 della citata direttiva del Consiglio 79/695/CEE. Risulta infatti da tale norma che, quando i dazi sono stati calcolati sulla base delle indicazioni, non verificate, della dichiarazione in dogana, si può procedere a successivi controlli di detta dichiarazione e a rettifiche dell'importo dei dazi applicati. Nel caso di specie, come ha riconosciuto la stessa Commissione nelle sue osservazioni e nella risposta ad un quesito della Corte, la dichiarazione della Foto-Frost conteneva tutti i dati di fatto richiesti ai fini dell'applicazione della normativa in oggetto e tali dati erano esatti. In queste circostanze, dal controllo « a posteriori » effettuato dalle autorità doganali tedesche non è potuto emergere alcun nuovo elemento. Pertanto l'omessa riscossione dei dazi, all'atto dell'importazione delle merci, è certamente imputabile ad errore delle autorità doganali nella prima applicazione della normativa in oggetto.

25 La seconda condizione è costituita dal comportamento di buona fede del debitore, vale a dire che questi non fosse in grado di riconoscere l'errore delle autorità doganali. A tal proposito, la giurisdizione speciale del Finanzgericht di Amburgo ha considerato, nell'ordinanza 22 settembre 1983 con la quale ha sospeso l'esecuzione, che fosse molto dubbia l'assoggettabilità a dazi di operazioni come quelle di cui è causa. Il Finanzgericht ha ritenuto che simili operazioni sembravano rientrare nel commercio interno tedesco ed erano perciò esentate dai dazi doganali in forza del protocollo su tale commercio. Esso ha tuttavia rilevato l'incertezza della situazione, avuto riguardo tanto alla giurisprudenza della Corte, quanto alla giurisprudenza nazionale. Ciò considerato, non si può ragionevolmente sostenere che la Foto-Frost, un'impresa commerciale, avrebbe potuto riconoscere l'errore delle autorità doganali. D'altro canto, tanto meno poteva essa sospettare l'esistenza di un errore, quando precedenti ed analoghe operazioni erano state effettuate in esenzione dai dazi.

26 La terza condizione è che il debitore abbia osservato tutte le disposizioni della normativa vigente relativa alla dichiarazione in dogana. Al riguardo, importa constatare che, rispondendo ad un quesito della Corte, la stessa Commissione ha ammesso che, contrariamente a quanto da essa affermato nella decisione 6 maggio 1983, la dichiarazione in dogana della Foto-Frost era stata regolarmente compilata. Dal fascicolo non è emerso, d'altronde, alcun elemento che autorizzasse supposizioni contrarie.

- 27 Da quanto precede, risulta che nel caso di specie sono state soddisfatte tutte le condizioni enunciate dall'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79. Ne consegue che la Foto-Frost aveva diritto a che non si procedesse al recupero « a posteriori » dei dazi di cui trattasi.
- 28 Ciò considerato, la decisione 6 maggio 1983, notificata alla Repubblica federale di Germania, con la quale la Commissione ha ritenuto si dovesse procedere in un caso particolare al recupero « a posteriori » di dazi all'importazione, è invalida.

### **Sulla terza questione**

- 29 Ove fosse riconosciuto competente a dichiarare l'invalidità della decisione della Commissione, il Finanzgericht chiede, con la terza questione, se l'applicazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento n. 1697/79 sia affidata ad una decisione discrezionale sindacabile dal giudice esclusivamente sotto il profilo dello sviamento di potere (« Ermessensfehler ») o, invece, ad un provvedimento equitativo sindacabile sotto ogni aspetto.
- 30 Vista la soluzione delle prime due questioni, la terza è divenuta priva di oggetto.

### **Sulla quarta questione**

- 31 La quarta questione si basa sul presupposto che le soluzioni date alle altre questioni abbiano negato il diritto della Foto-Frost a che non si procedesse al recupero « a posteriori ». Il Finanzgericht chiede allora se le operazioni in oggetto rientrino nel commercio interno tedesco, ai sensi del protocollo su detto commercio, il che, a suo parere, implicherebbe la loro esenzione dai dazi doganali.
- 32 Vista la soluzione data alla seconda questione, la quarta è divenuta priva di oggetto.

## Sulle spese

- 33 Le spese sostenute dal governo della Repubblica federale di Germania e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Finanzgericht Hamburg, con ordinanza 21 gennaio 1980, dichiara:

- 1) **Le giurisdizioni nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti delle istituzioni comunitarie.**
- 2) **La decisione 6 maggio 1983, notificata alla Repubblica federale di Germania, con la quale la Commissione ha constatato che si dovesse procedere in un caso particolare al recupero « a posteriori » di dazi all'importazione, è invalida.**

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, il 22 ottobre 1987.

Il cancelliere

P. Heim

Per il presidente A. J. Mackenzie Stuart

G. Bosco

il presidente f. f.