

Causa C-825/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

12 novembre 2019

Giudice del rinvio:

Thüringer Finanzgericht, Gotha (Germania)

Data della decisione di rinvio:

22 ottobre 2019

Ricorrente:

Beeren-, Wild-, Feinfrucht GmbH

Resistente:

Hauptzollamt Erfurt

Oggetto del procedimento principale

Concessione di un'autorizzazione di destinazione particolare con effetto retroattivo e la questione intesa a stabilire la norma dell'Unione applicabile a tal fine nel procedimento principale, il regolamento (UE) n. 952/2013 o il regolamento (CEE) n. 2454/93, nonché le condizioni eventualmente previste da detta norma vincolante per la concessione di un'autorizzazione

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Oggetto: interpretazione dell'articolo 211 del regolamento (UE) n. 952/2013 ed, eventualmente, dell'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2454/93

Fondamento giuridico: articolo 267, secondo comma, TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 211, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione – CDU – (GU 2013, L 269, pag. 1) debba essere interpretato nel senso che esso si applica solamente alle domande il cui periodo di autorizzazione retroattivo decorrerebbe a partire dal 1° maggio 2016.
- 2) In caso di risposta negativa alla questione sub 1): Se, in relazione a domande di autorizzazione con effetto retroattivo, il cui periodo di autorizzazione sia antecedente al 1° maggio 2016, l'articolo 211 del CDU debba applicarsi unicamente qualora detta autorizzazione sia stata sì richiesta prima dell'entrata in vigore della nuova normativa, ma le autorità doganali abbiano respinto tali domande, per la prima volta, dopo il 1° maggio 2016.
- 3) In caso di risposta negativa alla questione sub 2): Se, in relazione a domande di autorizzazione con effetto retroattivo, il cui periodo di autorizzazione sia antecedente al 1° maggio 2016, l'articolo 211 del CDU debba applicarsi anche qualora le autorità doganali abbiano respinto tali domande già prima del 1° maggio 2016 nonché successivamente (adducendo un'altra motivazione).
- 4) In caso di risposta affermativa alle questioni sub 1) e sub 2) nonché di risposta negativa alla questione sub 3): Se l'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 – regolamento d'applicazione del CD – (GU 1993, L 253, pag. 1) debba essere interpretato nel senso che
 - a) un'autorizzazione con effetto retroattivo a decorrere dalla data di scadenza dell'autorizzazione iniziale possa essere concessa per un periodo di efficacia retroattiva massimo di un anno prima della data della domanda, come previsto al paragrafo 3 della disposizione medesima, e
 - b) la dimostrazione della necessità economica certa e l'esclusione di un tentativo di frode o di negligenza manifesta, previste al paragrafo 3 della disposizione in esame, debbano sussistere anche nell'ambito dell'autorizzazione successiva ai sensi del paragrafo 2.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (GU 2013, L 269, pag. 1; in prosieguo: il «CDU»), articoli 5, 116, 174, 211 e 286.

Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione (GU 2015, L 343, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento delegato relativo al CDU»), articoli 148 e 172.

Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1; in prosieguo: il «CD»), articoli 21 e 85.

Regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU 1993, L 253, pag. 1), nella versione modificata da ultimo dal regolamento (CE) n. 993/2001 della Commissione (GU 2001, L 141, pag. 1) (in prosieguo: il «regolamento d'applicazione del CD»), articoli 294 e 508.

Regolamento (CEE) n. 1430/79 del Consiglio, del 2 luglio 1979, relativo al rimborso o allo sgravio dei diritti all'importazione o all'esportazione (GU 1979, L 175, pag. 1).

Linee guida relative alla parte II, titolo I, capitolo 2 «Destinazione particolare» del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il Codice doganale comunitario (GU 2002, C 207, pag. 2; in prosieguo: le «linee guida del 2002»).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 In relazione alle importazioni di funghi, fino al 31 dicembre 2012 la ricorrente deteneva una valida autorizzazione di immissione in libera pratica di merci non unionali con destinazione particolare. Per motivi di ignoranza non si procedeva alla presentazione di una domanda di proroga dell'autorizzazione, ovvero di concessione di una cosiddetta autorizzazione successiva.
- 2 La mancata presentazione della domanda veniva rilevata nel corso di una verifica fiscale. Pertanto, in data 9 gennaio 2015, la ricorrente richiedeva un'autorizzazione successiva, che veniva concessa dal resistente il 14 gennaio successivo solamente a partire dalla data della domanda, respingendo l'effetto retroattivo a decorrere dalla data di scadenza dell'autorizzazione iniziale ai sensi dell'allora vigente articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD, vale a dire il 1° gennaio 2013.
- 3 Con lettera del 22 aprile 2015, in cui segnalava la propria situazione economica, resa critica da un'operazione di risanamento in corso, la ricorrente chiedeva nuovamente l'autorizzazione con effetto retroattivo a decorrere dalla data di scadenza dell'autorizzazione iniziale.

- 4 Con decisione del 13 maggio 2015 il resistente respingeva tale domanda di autorizzazione successiva (per il periodo di tempo compreso tra il 1° gennaio 2013 e l'8 gennaio 2015).
- 5 Avverso tale provvedimento la ricorrente presentava opposizione, respinta dal resistente con decisione del 6 aprile 2016. Il 3 maggio 2016 la ricorrente impugnava quest'ultima decisione dinanzi al giudice del rinvio. Nell'ambito del procedimento di ricorso pendente dinanzi al giudice succitato, il 21 marzo 2019 il resistente emetteva nuovamente una decisione con cui negava la concessione di un'autorizzazione successiva sulla base di una nuova motivazione che differiva dal primo diniego. La decisione di diniego del 21 marzo 2019 è divenuta oggetto del procedimento di ricorso.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 6 Secondo il resistente, l'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD è decisivo, nella specie, ai fini della concessione dell'autorizzazione con effetto retroattivo richiesta. Come risulterebbe dall'articolo 294, paragrafo 3, del regolamento suddetto, un'autorizzazione successiva ai sensi di questa disposizione potrebbe essere concessa con effetto retroattivo per un periodo massimo di un anno dalla presentazione della domanda. Inoltre, una concessione ai sensi dell'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD richiederebbe il soddisfacimento delle condizioni di cui al paragrafo 3 del medesimo articolo, vale a dire, segnatamente, che sia dimostrata una necessità economica certa dell'effetto retroattivo e che la domanda non sia collegata a un tentativo di negligenza manifesta. La ricorrente non avrebbe dimostrato la necessità economica certa. Inoltre, malgrado la conoscenza della norma procedurale e le indicazioni corrispondenti, essa non avrebbe richiesto per tempo un'autorizzazione successiva, ragion per cui sussisterebbe una negligenza manifesta.
- 7 L'articolo 211 del CDU, entrato in vigore il 1° maggio 2016, non sarebbe applicabile alla specie quale norma di procedura. Infatti, secondo la giurisprudenza della Corte, le norme di procedura sarebbero applicabili solamente alle controversie pendenti al momento della loro entrata in vigore; inoltre, nel caso di specie, fatta salva la nuova decisione del 21 marzo 2019, il procedimento amministrativo si sarebbe concluso con la decisione del 6 aprile 2016 relativa all'opposizione, risultando quindi non più pendente al momento dell'entrata in vigore dell'articolo 211 del CDU.
- 8 La ricorrente sostiene che l'articolo 211 del CDU debba essere applicato nella specie, dal momento che si tratta di una mera norma di procedura e il diritto procedurale, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, deve essere applicato, in linea di principio, con effetto retroattivo.
- 9 Qualora, in luogo dell'articolo 211 del CDU, debba invece applicarsi al caso di specie l'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD, ai fini

della concessione di un'autorizzazione successiva con effetto retroattivo a norma di quest'ultima disposizione non dovrebbero sussistere le condizioni di cui all'articolo 294, paragrafo 3, del regolamento stesso. Detto paragrafo 3 dell'articolo 294 del regolamento d'applicazione del CD, facente riferimento a circostanze eccezionali, non si applicherebbe all'autorizzazione successiva disciplinata dal paragrafo 2 della medesima disposizione. Pertanto, un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD potrebbe essere concessa con effetto retroattivo anche per un periodo di tempo superiore a un anno e non occorrerebbe esaminare il criterio di esclusione della negligenza manifesta ai sensi del paragrafo 3 della disposizione suddetta.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 10 Secondo il giudice del rinvio, ai fini della decisione nel procedimento principale assume rilievo la questione se l'articolo 211 del CDU possa applicarsi ai fatti all'origine della controversia. Infatti, in caso di risposta affermativa a tale questione, dalla formulazione stessa dell'articolo 211, paragrafo 2, lettera h), del CDU discende che la domanda riguardante il rinnovo di un'autorizzazione per operazioni e merci della stessa natura può essere presentata entro tre anni dalla scadenza dell'autorizzazione originale. La questione dell'applicabilità dell'articolo 211 del CDU deriva dal fatto che la domanda della ricorrente risale al 2015, ossia a un periodo in cui tale articolo, ai sensi dell'articolo 288, paragrafo 2, del regolamento in questione, non era ancora applicabile.
- 11 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, in relazione alla questione concernente un'applicazione retroattiva di norme occorre operare una distinzione tra norme sostanziali e norme di procedura.
- 12 In tal senso, le norme di procedura sono generalmente considerate applicabili a tutte le controversie pendenti nel momento in cui esse entrano in vigore (sentenza della Corte del 9 marzo 2006, Beemsterboer, C-293/04, EU:2006:162, punto 19 e giurisprudenza citata).
- 13 Sulla base di tali principi, la Corte e il Tribunale si sono pronunciati su controversie in relazione alle quali veniva messo in discussione se le stesse dovessero essere decise in base al diritto vigente prima dell'entrata in vigore del CD oppure in base a quest'ultimo (sentenza della Corte del 24 settembre 1998 Sportgoods, C-413/96, EU:C:1998:430 e sentenza del Tribunale del 10 maggio 2001 nella causa T-186/97, Kaufring e a. /Commissione, EU:T:2001:133).
- 14 Per contro, le norme sostanziali devono essere applicate solamente ai fatti verificatisi nel momento in cui tali norme erano in vigore (sentenza della Corte del 23 febbraio 2006, Molenbergnatie, C-201/04, EU:2006:136, punto 34).
- 15 Tuttavia, la Corte ha altresì eccezionalmente interpretato norme comunitarie di diritto sostanziale come applicabili a situazioni maturate anteriormente alla loro

entrata in vigore qualora dalla loro formulazione, dalla loro finalità o dalla loro economia complessiva risulti chiaramente che dev'essere loro attribuita tale efficacia (sentenza della Corte del 9 marzo 2006, *Beemsterboer*, C-293/04, EU:2006:162, punto 21 e giurisprudenza citata).

- 16 Inoltre, al punto 32 della sentenza del 23 febbraio 2006, *Molenbergnatie* (C-201/04, EU:2006:136), basato sul punto 11 della sentenza del 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e a.* (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), la Corte ha menzionato discipline contenenti norme sia procedurali sia sostanziali che formano un tutt'unico inscindibile e le cui singole disposizioni non possono essere considerate isolatamente in ordine alla loro efficacia nel tempo. La Corte aveva confermato una siffatta situazione nella sentenza del 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e a.* (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), in relazione all'entrata in vigore dell'allora regolamento n. 1697/79. All'epoca, le norme nazionali fino ad allora esistenti venivano sostituite dalle nuove norme comunitarie cosicché, per la prima volta, sussisteva, a livello comunitario, una disciplina globale uniforme del recupero dei dazi doganali.
- 17 In sostanza il giudice del rinvio considera l'articolo 211 del regolamento (UE) n. 952/2013 una norma di procedura. In tal senso depongono, in linea di principio, la collocazione nell'economia delle norme nonché il suo contenuto essenziale. L'articolo 211 del CDU contiene certamente alcuni criteri per la concessione di autorizzazioni che, ad ogni modo, non erano esplicitamente previsti negli articoli 291 e seguenti del regolamento d'applicazione del CD. Secondo il giudice del rinvio si pone quindi la questione se l'articolo 211 del CDU debba essere considerato una mera norma di procedura oppure una disposizione che, analogamente a quanto stabilito nella sentenza del 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e a.* (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), contiene norme, sia procedurali sia sostanziali, che formano un tutt'unico inscindibile e le cui singole disposizioni non possono essere considerate isolatamente in ordine alla loro efficacia nel tempo. Tale opinione è suffragata dal fatto che, in caso di effetto retroattivo, le dichiarazioni in dogana di cui trattasi devono essere invalidate ai sensi dell'articolo 174 del CDU in combinato disposto con l'articolo 148, paragrafo 4, lettera d), del regolamento delegato relativo al CDU e sostituite da dichiarazioni di vincolo al regime di uso finale e i dazi all'importazione versati devono essere rimborsati ai sensi dell'articolo 116, paragrafo 1, del CDU. A tale riguardo ciò comporta, almeno indirettamente, conseguenze giuridiche sostanziali. D'altro canto, a differenza di quanto avvenuto nella controversia posta alla base della sentenza del 12 novembre 1981, *Meridionale Industria Salumi e a.* (da 212/80 a 217/80, EU:C:1981:270), il regolamento n. 952/2013 non ha creato con il CDU una normativa iniziale a livello dell'Unione. Difatti, il CD era già stato codificato come normativa comunitaria (dell'Unione) con il regolamento n. 2913/92. Il CDU nella versione del regolamento n. 952/2013 ha sostituito il CD nella versione del regolamento n. 2913/92 (articolo 286, paragrafo 2, del CDU), modificato più volte (v. considerando 12 del regolamento n. 952/2013), al fine di modernizzare, semplificare, razionalizzare e rendere più trasparente la normativa doganale (v. considerando 43° e 56° del regolamento n. 952/2013).

- 18 Dalla precedente giurisprudenza del Tribunale il giudice del rinvio desume l'ulteriore principio secondo cui le norme di procedura si applicano solo alle controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore, nell'ambito delle quali le domande sono state presentate successivamente all'entrata in vigore della nuova normativa, poiché i procedimenti amministrativi già conclusi con una decisione (articolo 5, punto 39, del CDU) non possono più essere ritenuti «controversie pendenti» (sentenze del Tribunale del 10 maggio 2001, Kaufring e a./Commissione, T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133, punto 35, e del 9 giugno 1998, Unifrigo Gadus e CPL Imperial 2/Commissione, T-10/97 e T-11/97, EU:T:1998:118, punti 18 e segg.). Dall'altra parte, al punto 35 della sentenza del 10 maggio 2001, Kaufring e a./Commissione (T-186/97, T-187/97, da T-190/97 a T-192/97, T-210/97, T-211/97, da T-216/97 a T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 e T-147/99, EU:T:2001:133), il Tribunale rimanda al punto 22 della sentenza della Corte del 6 luglio 1993, CT Control (Rotterdam) e JCT Benelux/Commissione (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285). Nell'ambito del procedimento principale che ha dato luogo a detta sentenza della Corte, la ricorrente aveva presentato una domanda di sgravio nel mese di ottobre del 1985, ossia ancora nella vigenza dell'allora regolamento n. 1430/79. Tale domanda, all'epoca formulata, era stata respinta dalle autorità olandesi nel 1986. Ciò aveva determinato l'avvio di un procedimento giudiziario olandese in cui, nel novembre 1989, il giudice adito dichiarava la nullità del diniego. L'amministrazione olandese sottoponeva quindi la domanda di rimborso alla Commissione CE la quale, in proposito, non adottava una decisione entro un termine di quattro mesi, bensì solamente entro un termine di sei mesi. Nel 1985, l'allora diritto procedurale prevedeva che la Commissione potesse adottare una decisione entro un termine di quattro mesi, divenuti [poi] sei a decorrere dal 1987. Il giudice del rinvio ne deduce che, relativamente alle norme di procedura, occorre applicare la normativa vigente al momento della decisione, a prescindere da quando è stata presentata la relativa domanda.
- 19 Qualora la Corte risponda affermativamente a una delle questioni pregiudiziali sub 1) o sub 2), fornendo invece una risposta negativa alla questione pregiudiziale sub 3) nella misura in cui decide in ordine ad essa, il giudice del rinvio dovrà dirimere la controversia applicando l'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD, in vigore al momento della domanda. L'amministrazione doganale tedesca è del parere che un'autorizzazione successiva con effetto retroattivo ai sensi di tale disposizione possa avere detto effetto per un periodo massimo di un anno, come previsto al paragrafo 3 dell'articolo succitato per «circostanze eccezionali». Inoltre, nell'ambito di un'autorizzazione successiva ai sensi del paragrafo 2 dell'articolo 294 del regolamento in questione, essa richiede la dimostrazione della necessità economica certa di cui al paragrafo 3 di detto articolo nonché l'esclusione di un tentativo di frode o di negligenza manifesta [articolo 294, paragrafo 3, lettera a), del regolamento d'applicazione del CD] quali requisiti di autorizzazione aggiuntivi. Una siffatta limitazione non può essere dedotta né dal tenore letterale dell'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento de quo, né dalle linee guida del 2002 adottate ai fini dell'interpretazione della norma,

che affrontano solo la questione dell'autorizzazione con effetto retroattivo ai sensi dell'articolo 294, paragrafo 3, del regolamento medesimo. La disposizione di cui all'articolo 294, paragrafo 2, del regolamento d'applicazione del CD ha ad oggetto, invece, il rinnovo di un'autorizzazione per lo stesso tipo di operazione o di merci. Il giudice del rinvio ritiene che essa assuma quindi una rilevanza autonoma rispetto alle disposizioni del paragrafo 3, cosicché i requisiti di autorizzazione previsti in quest'ultimo paragrafo non possono essere trasposti all'autorizzazione successiva ai sensi del paragrafo 2.

(...)

DOCUMENTO DI LAVORO