

La partecipazione delle parti interessate nelle procedure sulle esportazioni in Europa

Autore: Sgueo Gianluca

In: Diritto civile e commerciale

1.1 I diritti partecipativi nella disciplina delle esportazioni. Il caso France aviation

Uno

dei settori di policy comunitaria in cui i diritti partecipativi delle parti interessate si sono diffusi è stato quello relativo alle procedure amministrative relative all'importazione dei prodotti.

A partire dal 1979, la Commissione europea è stata investita del potere di assumere alcune decisioni aventi effetti diretti sulle posizioni giuridiche individuali. Ai sensi del Regolamento del Consiglio n. 1430/79[1], infatti, a seguito della presentazione della domanda di rimborso di una somma o remissione di un importo già pagato da parte di un'impresa, il servizio doganale nazionale adito poteva, in caso di dubbio, riportare la questione alla Commissione, che si esprimeva in via definitiva sulla questione.

Per lungo tempo, in realtà, la normativa comunitaria non ha contemplato la presenza di un diritto ad essere ascoltate in capo alle parti interessate, facendo affidamento sul meccanismo alla base del funzionamento del sistema. Poiché, in altre parole, sono le autorità doganali nazionali le prime ad essere interessate dalle richieste delle imprese, è a queste che la normativa comunitaria riteneva sufficiente affidare la protezione delle garanzie relative partecipative.

La disciplina appena descritta è stata oggetto di alcuni interventi che hanno portato al progressivo superamento dell'impostazione originaria. Anche in questo caso, come in quello precedente, è stato decisivo l'intervento dei giudici comunitari. È possibile citare alcuni casi particolarmente interessanti.

Il primo, deciso con sentenza n. T-346/94, France Aviation contro Commissione, da parte del Tribunale di prima istanza, in cui si affermò l'esistenza di un diritto ad essere ascoltate in capo alle imprese (anche) nel corso del procedimento svolto a livello comunitario.

La sentenza è interessante sotto un profilo ulteriore, di cui si dirà più avanti: costituisce una delle prime occasioni in cui il giudice comunitario, in presenza di un procedimento composto su due livelli, nazionale e comunitario, ha ritenuto che fosse il livello comunitario (e, nello specifico, la Commissione) a dover garantire la partecipazione delle parti interessate. Pertanto, l'eventuale violazione pregiudica la validità

del procedimento sovranazionale e non nazionale.

Gli estremi del caso possono riassumersi nel modo che segue: France-aviation è un'impresa francese la cui attività principale è la manutenzione di aeromobili leggeri a uso civile o militare. L'impresa importa in Francia parti e pezzi di ricambio di aerodina. A tale riguardo, in ragione della normativa vigente, se le merci importate sono destinate ad uso civile non vengono applicati dazi doganali. Viceversa, nel caso di destinazione ad uso militare è obbligatorio pagare un dazio. Tuttavia, in ragione dell'impossibilità di determinare all'arrivo la destinazione del prodotto, in virtù di un accordo tacito tra l'impresa e l'amministrazione doganale francese, tutti i pezzi vengono considerati ad uso civile, salvo poi un regolamento a posteriori delle somme dovute.

Nel 1988 l'amministrazione doganale francese comunica alla France-aviation che l'accordo applicato fino a quel momento non poteva più considerarsi soddisfacente e la invita pertanto alla costituzione di un deposito doganale separato e gestito informaticamente. L'utilizzo di queste avrebbe consentito dichiarare ciascun pezzo in uscita dal deposito a seconda della rispettiva destinazione civile o militare, e dunque di avere la certezza in ordine all'importo dovuto dall'impresa. Sicchè, dopo una serie di ritardi dovuti all'amministrazione doganale, solo nel 1993 la ricorrente riesce finalmente ad istituire un deposito separato.

Il problema sorge relativamente alla restituzione delle somme versate nel triennio precedente da parte dell'impresa. Questa, infatti, nelle more della realizzazione di un deposito separato, aveva ricevuto comunicazione dalle autorità doganali francesi che avrebbe dovuto pagare il dazio per ciascun pezzo importato, salvo poi presentare regolare domanda di rimborso. L'autorità doganale francese, tuttavia, trasmette alla Commissione la richiesta di rimborso e questa lo nega ritenendo che la documentazione presentata sia insufficiente. Uno dei motivi del contendere, successivi alla presentazione di un ricorso presso il Tribunale di primo grado, riguarda proprio la violazione del contraddittorio. Come specifica la sentenza al punto ventiduesimo, infatti: «la ricorrente rileva che il principio del contraddittorio necessario per il rispetto delle prerogative della difesa è riconosciuto come un principio fondamentale del diritto comunitario ed è una norma di applicazione generale, secondo cui qualora i provvedimenti della pubblica autorità ledano in maniera sensibile gli interessi dei destinatari, questi ultimi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese (...). Il principio del contraddittorio va applicato non soltanto nei procedimenti amministrativi che possono portare all'irrogazione di sanzioni, ma anche in quelli che possono causare a imprese conseguenze sfavorevoli, il che si verifica nel caso di specie».

1.2 Le motivazioni delle parti e la decisione del Tribunale

La mancata osservazione del principio del contraddittorio, concludono le motivazioni della ricorrente,

avrebbe determinato l'assunzione di una decisione da parte della Commissione non rispondente a giustizia. A sua volta la Commissione non nega l'esistenza di un principio del contraddittorio ma giustifica la propria decisione ritenendo che il procedimento relativo al rimborso delle somme versate è un procedimento composito, comunitario e nazionale. La garanzia del contraddittorio, in particolare, andrebbe garantita presso la fase nazionale, non quella comunitaria. Così chiarisce il punto venticinquesimo della sentenza: «(...) nel caso di specie, tale procedura è stata correttamente seguita ed ha consentito alla ricorrente di esporre i suoi argomenti presso quelle autorità francesi che hanno sostenuto la sua domanda di rimborso dinanzi alla Commissione ed al gruppo di esperti. Se le autorità francesi non hanno messo in luce il ruolo che hanno potuto svolgere in tale caso, ciò è senza dubbio dovuto al fatto che le stesse hanno ritenuto non fosse opportuno menzionare tale aspetto, o perché non dimostrato, o perché influente sull' esame nel merito della domanda. Peraltro la Commissione non ha sentito il bisogno, vista la pratica trasmessa dalle autorità nazionali, di chiedere informazioni supplementari, che comunque non avrebbero potuto indirizzare in un senso diverso la decisione impugnata».

Il Tribunale, di fronte alle due posizioni spiega che, in linea di principio, il diritto ad essere ascoltati grava primariamente sulle amministrazioni nazionali. Ciò, tuttavia, non significa necessariamente che la Commissione possa accontentarsi, ogni qual volta deve esaminare domande di rimborso, dei dati comunicatili dall'amministrazione nazionale. È invece presente un dovere da parte di questa di analizzare il rispetto del diritto al contraddittorio nel corso delle procedure domestiche e, se necessario, garantire l'audizione della parte interessata a livello sovranazionale. Secondo il Tribunale (punto trentaseiesimo): «(...) una decisione siffatta sul grado di negligenza implicava una valutazione giuridica complessa che poteva compiersi soltanto sulla base di tutti i pertinenti dati di fatto, ivi comprese le decisioni e le dichiarazioni dell'amministrazione nazionale nei confronti della ricorrente. Il Tribunale considera che in una tale situazione, ove la Commissione ha mosso alla ricorrente il severo addebito di "negligenza manifesta", il diritto della stessa ad essere sentita dall' amministrazione costituiva un atto dovuto (...)».

La conseguenza diretta della sentenza citata fu l'introduzione di alcuni emendamenti alla disciplina da parte della Commissione. Con il Regolamento della Commissione n. 12/97 del 1997, si è stabilito che ogni volta che un ufficio doganale nazionale interessa la Commissione affinché si pronunci su un caso, è tenuto ad accompagnare la richiesta con una dichiarazione dell'impresa coinvolta. Nella dichiarazione l'impresa deve sottoscrivere di aver preso visione di tutto il materiale a disposizione e indicare ogni informazione aggiuntiva che potrebbe essere utile in tal senso. Sebbene, dunque, la Commissione venisse responsabilizzata maggiormente nella verifica di un adeguato rispetto delle garanzie partecipative a livello nazionale, l'esercizio delle stesse rimaneva relegato alle procedure domestiche.

2. Gli altri casi giurisprudenziali in materia

Il caso France Aviation non esaurisce il novero delle ipotesi in cui la giurisprudenza comunitaria ha affermato l'esistenza di un diritto alla difesa per i destinatari delle procedure decisionali, a livello sovranazionale. Si possono citare almeno altri due casi significativi.

Il primo è quello relativo alla causa C-269/90, Technische Universitat Munchen contro Hauptzollamt, del 1991, in cui la Corte di giustizia, in una controversia sorta a seguito del rifiuto da parte delle autorità nazionali di svincolare la ricorrente dall'obbligo di pagare le tasse doganali, affermò che: «(...) The right to be heard in such an administrative procedure requires that the person concerned should be able, during the actual procedure before the Commission, to put his own case and properly make his views known on the relevant circumstances and where necessary, on the documents taken into account by the Commission institution (...)».

Un secondo caso, n. T-42/96, Eyckeler & Malt AG contro Commissione, del 1998, è stato affrontato dal Tribunale di prima istanza. Si tratta di un caso molto simile a quello che ha coinvolto la France aviation, ovvero una contestazione relativa alla mancata restituzione di somme già versate.

Nell'occasione il Tribunale ha specificato che, pur essendo vero che la normativa disponeva esclusivamente in capo ai rapporti tra lo Stato nazionale e il privato, da una parte, e tra la Commissione e lo Stato nazionale, dall'altra. Tuttavia, secondo i giudici al privato deve essere comunque riconosciuta la facoltà di accedere al fascicolo detenuto dalla Commissione e quello di presentare davanti ad essa le proprie osservazioni.

Gianluca Sgueo

[1] Il Regolamento è consultabile al seguente indirizzo:
<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=73367:cs&lang=it&list=79219:cs,79218:cs,73368:cs,73367:cs,&pos=4&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>.

<https://www.diritto.it/la-partecipazione-delle-parti-interessate-nelle-procedure-sulle-esportazioni-in-europa/>