CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 3 giugno 1999 *

Il contesto di fatto e di diritto

1. Dal 1990 al 1992 l'impresa danese DAT-SCHAUB amba (in prosieguo: la «DAT-SCHAUB») ha effettuato esportazioni di carne bovina a destinazione degli Emirati arabi uniti, per le quali ha chiesto e ottenuto restituzioni all'esportazione.

2. Il Ministero danese dell'Alimentazione, dell'Agricoltura e della Pesca (in prosieguo: il «Ministero») ha tuttavia avuto, in un dato momento, alcuni dubbi circa la fondatezza della concessione di tali restituzioni, dubbi che ha comunicato ai servizi della Commissione.

3. Poiché questi hanno comunicato al Ministero che le restituzioni non erano effettivamente dovute nella loro totalità, quest'ultimo ha effettuato una compensazione tra l'importo delle restituzioni versate e le garanzie costituite. La DAT-SCHAUB ha poi avviato un'azione contro il ministero dinanzi all'Østre Landsret, chiedendo il rimborso di DKR 9 898 936,75.

4. Al fine di poter affrontare utilmente la questione pregiudiziale sottoposta dall'Østre Landsret, occorre illustrare in via preliminare le particolarità delle operazioni commerciali effettuate dalla DAT-SCHAUB.

5. A Dubai, Principato degli Emirati arabi uniti, è stata creata la zona franca di Djebel Ali. La DAT-SCHAUB ha impiantato in quest'ultima un'impresa di trasformazione di carne, la Dubai Meat Packers, verso la quale ha diretto le sue esportazioni di carne.

6. Una volta arrivata in tale zona, la carne di origine comunitaria veniva trasformata da tale impresa, prima di essere importata o negli Emirati arabi uniti o in altri Stati della regione, membri, come gli Emirati arabi uniti, del Consiglio di cooperazione per gli

* Lingua originale: il francese.

Stati arabi del Golfo (in prosieguo: il «CCG»), tra i quali è istituita una zona di libero scambio.

7. Queste diverse operazioni, perfettamente regolari in relazione alla normativa di tali Stati, erano riportate in documenti, anch'essi perfettamente regolari, redatti dalle autorità locali. Erano anche controllate l'entrata nella zona franca e l'uscita da quest'ultima, sia a destinazione degli Emirati arabi uniti sia di un altro paese membro del CCG.

8. Se è sorto qualche problema, questo è avvenuto in relazione alle norme comunitarie relative alle restituzioni all'esportazione. Infatti, nei documenti di esportazione redatti dalla DAT-SCHAUB, sulla base dei quali le restituzioni erano state concesse, si indicava come paese di destinazione gli Emirati arabi uniti. Questo era esatto nel senso che la carne era effettivamente sbarcata in tale Stato, ma non lo era in maniera così chiara in relazione a quanto intende il diritto comunitario, nell'ambito della normativa relativa alle restituzioni all'esportazione, per paese di destinazione e ai requisiti che esso pone per la concessione delle restituzioni, poiché la carne era trasformata nella zona franca prima di essere diretta in parte verso gli Emirati arabi uniti e in parte verso altri paesi del CCG.

9. Sia le parti del procedimento dinanzi al giudice danese, cioè la DAT-SCHAUB e il Ministero, sia la Commissione, che ha presentato osservazioni dinanzi alla Corte, ammettono che le disposizioni comunitarie che si applicano alle esportazioni effettuate dalla DAT-SCHAUB durante il periodo di cui è causa sono quelle del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [1].

10. Tra le disposizioni di quest'ultimo regolamento, quella che pone un problema è l'art. 17, così formulato:

«1. Il prodotto deve essere stato importato come tale nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione; termini supplementari possono tuttavia essere concessi alle condizioni contemplate all'articolo 47.

2. Sono considerati importati come tali i prodotti per i quali nessun elemento attesta l'avvenuta trasformazione.

1 — GU L 351, pag. 1.

Tuttavia:

(...)

— un prodotto è considerato importato come tale allorché è stato trasformato prima dell'importazione, a condizione che la trasformazione abbia avuto luogo nel paese terzo in cui tutti i prodotti risultanti dalla trasformazione stessa sono stati importati.

3. Il prodotto si considera importato quando sono state espletate le formalità doganali di immissione in consumo nel paese terzo».

11. Dinanzi al giudice nazionale la DAT-SCHAUB ha sostenuto che, a causa dell'esistenza dell'Accordo di cooperazione tra, da un lato, la Comunità economica europea e, dall'altro, i paesi parti della Carta del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo (lo Stato degli Emirati arabi uniti, lo Stato del Bahrein, il Regno dell'Arabia saudita, il Sultanato dell'Oman, lo Stato del Qatar e lo Stato del Kuwait), approvato con decisione del Consiglio 20 febbraio 1989, 89/147/CEE [2], anche la parte dei prodotti ottenuti dopo la trasformazione che è stata immessa in consumo negli Stati membri del CCG diversi dagli Emirati arabi uniti aveva soddisfatto la condizione di cui all'art. 17, n. 2, secondo trattino. Il Ministero ha sostenuto la tesi opposta.

12. Per poter trovare una soluzione tra queste due tesi il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se la nozione di "paese terzo" di cui all'art. 17, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 3665/87, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, alla luce dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e i paesi aderenti alla Carta del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo, approvato con decisione del Consiglio 20 febbraio 1989, 89/147/CEE, debba essere interpretata nel senso che i paesi aderenti alla Carta devono essere considerati come un unico e medesimo paese terzo, con la conseguenza che un prodotto che, dopo essere stato trasformato nella zona franca di Djebel Ali negli Emirati arabi uniti, venga importato e immesso in libera pratica in un altro Stato aderente alla Carta sia considerato importato come tale ai sensi dell'art. 17 del regolamento».

2 — GU L 54, pag. 1.

Parere

13. Dietro questa formulazione si possono infatti vedere due questioni distinte. L'una riguarda il significato che occorre attribuire all'art. 17, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 3665/87, considerato in quanto tale. L'altra riguarda le inflessioni che occorrerebbe eventualmente apportare all'interpretazione di tale disposizione, nel caso in cui la restituzione fosse richiesta per esportazioni effettuate verso i paesi membri del CCG, a causa dell'accordo concluso dalla Comunità con tali paesi. Le esaminerò l'una dopo l'altra.

L'art. 17 del regolamento n. 3665/87

14. L'art. 17, n. 1, del regolamento n. 3665/87 subordina il pagamento di una restituzione differenziata alla condizione che il prodotto sia stato importato come tale, entro un certo termine, nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per il quale la restituzione è prevista, in quanto l'importazione presuppone l'espletamento delle formalità di immissione in consumo in tale paese.

15. Manifestamente, le esportazioni controverse della DAT-SCHAUB, che, ricordiamolo, erano, in base ai documenti consegnati alle autorità doganali danesi, destinate agli Emirati arabi uniti, non soddisfano tale condizione, poiché è pacifico che la carne esportata ha subìto, nella zona franca di Djebel Ali in cui era stata sbarcata, trasformazioni prima dell'adempimento delle formalità di immissione in consumo o negli Emirati arabi o in altri paesi del CCG.

16. Solo quindi se le condizioni in cui queste trasformazioni sono avvenute possono essere considerate nel senso che corrispondono molto precisamente a quelle che pone l'art. 17, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 3665/87 affinché un'importazione dopo la trasformazione possa essere equiparata a un'importazione come tale, è possibile riconoscere alla DAT-SCHAUB un diritto al pagamento della restituzione.

17. Quest'ultima disposizione richiede che la trasformazione sia avvenuta nel paese terzo in cui tutti i prodotti che derivano da questa trasformazione sono stati importati.

18. Ora, è pacifico che, dopo la trasformazione che essa ha subìto, la carne esportata dalla DAT-SCHAUB è stata importata in parte negli Emirati arabi uniti e in parte in altri Stati del CCG, di modo che questa condizione non è manifestamente soddisfatta.

19. La DAT-SCHAUB cerca certo di convincerci del contrario, sostenendo che, poiché l'art. 17, n. 1, del regolamento

n. 3665/87 si riferisce all'importazione come tale «nel paese terzo o in uno dei paesi terzi», occorrerebbe ritenere che l'importazione dopo trasformazione in diversi paesi terzi per i quali la stessa restituzione è prevista fa sorgere, così come l'importazione in un solo paese terzo, il diritto a restituzione. La ricorrente lascia così intendere che a causa di una formulazione un po' difettosa dell'art. 17 essa è stata privata di restituzioni che il legislatore comunitario intendeva concederle.

20. Ma la Commissione ci ha fornito una spiegazione che consente di escludere qualsiasi difetto di redazione. Essa ci ha infatti ricordato che il regolamento n. 3665/87 si applica a tutte le restituzioni previste dalle varie organizzazioni comuni dei mercati e sostiene che a tale titolo esso deve comprendere tutte le ipotesi considerate da queste e, in particolare, quella che ignora l'organizzazione comune propria della carne bovina ma che conosce, ad esempio, quella relativa ai cereali, della fissazione di restituzioni differenziate non per paese ma per zona, comprendente diversi paesi di destinazione.

21. Non vi è perciò alcuna incoerenza tra il n. 1 e il n. 2 dell'art. 17. Le regole poste per la concessione della restituzione in caso d'importazione dopo trasformazione sono semplicemente, per motivi di controllo sui quali ritornerò più avanti, più vincolanti di quelle che si applicano in caso d'importazione come tale.

L'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e i paesi aderenti alla Carta del CCG

22. L'accordo di cooperazione tra i paesi del CCG e la Comunità richiede tuttavia, come sostiene la DAT-SCHAUB e non esclude il giudice nazionale, che la restituzione sia anche versata nel caso di un'immissione in consumo in un paese del CCG diverso dagli Emirati arabi uniti dei prodotti derivati dalla trasformazione della carne nella zona franca di Djebel Ali?

23. Perché tale sia il caso occorrerebbe tuttavia, al tempo stesso, che la DAT-SCHAUB potesse avvalersi di tale accordo per escludere l'interpretazione dell'art. 17 del regolamento n. 3665/87 che impone la sua formulazione, ma anche che possa essere messa in luce una contraddizione tra questa interpretazione e gli impegni sottoscritti dalla Comunità nei confronti degli Stati del CCG.

24. Ora, dal testo dell'accordo risulta che tale non potrebbe essere il caso. Come rilevano il Ministero e la Commissione,

questo accordo è un accordo quadro, senza dubbio importante in quanto tale, ma per il quale le parti s'impegnano solo a istituire, nei limiti delle loro rispettive competenze, «la cooperazione economica più ampia possibile» in una serie di settori che esso elenca.

25. Nel campo commerciale esso prevede unicamente che le parti si accordino reciprocamente il trattamento della nazione più favorita, rinviando ad un accordo commerciale da negoziare successivamente l'adozione di disposizioni concrete destinate a facilitare gli scambi.

26. E' vero che, come sottolinea la DATSCHAUB, l'art. 19 dell'Accordo prevede che:

«Nei settori contemplati dal presente accordo, e fatte salve le disposizioni di quest'ultimo:

— il regime applicato dai paesi del CCG nei confronti della Comunità non può dar luogo ad alcuna discriminazione tra gli Stati membri, i loro cittadini e le loro società;

— il regime applicato dalla Comunità nei confronti dei paesi del CCG non può dar luogo ad alcuna discriminazione tra questi paesi, i loro cittadini o le loro società».

27. Ma, come sostengono il Ministero e la Commissione, non si vede come il fatto che la normativa comunitaria autorizza il versamento della restituzione all'esportazione, in caso di trasformazione prima dell'importazione solo alle condizioni restrittive che enuncia l'art. 17, n. 2, secondo trattino, del regolamento n. 3665/87 potrebbe essere considerato come una violazione di questo divieto di discriminazione.

28. Se uno Stato membro del CCG diverso dagli Emirati arabi uniti istituisse una zona franca, dove sarebbe trasformata carne esportata proveniente dalla Comunità, l'art. 17 sarebbe applicato allo stesso modo che nei confronti degli Emirati arabi uniti. In tale ipotesi, le autorità comunitarie non riterrebbero nemmeno che i paesi del CCG

costituiscano nei confronti di tale disposizione uno Stato terzo unico.

29. Contrariamente a quanto sostiene la DAT-SCHAUB, il CCG non è un mercato comune e perciò la normativa comunitaria attribuisce un codice d'identificazione particolare a ciascuno dei paesi del CCG. Ciò significa chiaramente che un'operazione commerciale con uno di questi paesi non può essere equiparata alla stessa operazione effettuata con un altro.

30. Se ci si attenesse strettamente alla formulazione della questione pregiudiziale proposta dall'Østre Landsret, si potrebbe interrompere il ragionamento constatando che la normativa comunitaria, quale risulta dall'art. 17 del regolamento n. 3665/87, si oppone, nonostante l'esistenza dell'accordo tra la Comunità e i paesi del CCG, a che la DAT-SCHAUB benefici di restituzioni per le esportazioni di cui trattasi nella controversia che la oppone al Ministero.

31. Tuttavia la DAT-SCHAUB, nelle sue osservazioni, ha fatto valere una serie di motivi diversi da quelli dedotti dal giudice nazionale, che dovrebbero portare a che sia ad essa riconosciuto un diritto alle restituzioni che essa richiede.

32. Per completezza, e come hanno fatto il Ministero e la Commissione nelle loro osservazioni, li esaminerò brevemente.

Il principio di proporzionalità e la buona fede

33. La DAT-SCHAUB sostiene che il principio di proporzionalità si oppone a che le restituzioni siano ad essa rifiutate, in quanto il tasso di restituzione era, al tempo delle operazioni di cui è causa, identico per tutti i paesi del CCG. Essa non ha quindi effettuato alcuna manovra destinata a procurarle un indebito beneficio.

34. A suo parere, le disposizioni comunitarie che fa valere nei suoi confronti il Ministero mirano, attraverso obblighi destinati a facilitare i controlli, ad evitare frodi, all'origine di indebiti arricchimenti degli operatori, e non possono essere applicate in tutto il loro rigore quando, come nel caso delle operazioni che essa ha effettuato, non solo i finanziamenti comunitari non sono stati affatto lesi, ma, per di più, sono stati effettuati, da parte delle autorità degli Emirati arabi uniti e dagli altri paesi membri del CCG, controlli minuziosi che

consentono di accertare con certezza quale sia stata la destinazione finale della merce.

35. Il Ministero e la Commissione contestano questa presentazione della normativa comunitaria in materia di restituzioni differenziate. Essi fanno riferimento alla giurisprudenza della Corte, che si è sempre mostrata estremamente rigorosa nei confronti degli operatori economici, quando ha dovuto statuire sulla fondatezza e l'applicazione della normativa comunitaria in questo settore [3].

36. Essi insistono sui rischi di frode inerenti a qualsiasi operazione di trasformazione dei prodotti esportati prima della loro importazione, cioè della loro immissione in consumo, e sostengono che l'adozione di un regime di restituzioni differenziate obbedisce sempre a preoccupazioni di politica commerciale della Comunità, di orientamento dei flussi degli scambi, che non possono accontentarsi di un cambiamento di destinazione, quand'anche un tale cambiamento non apportasse alcun beneficio finanziario all'operatore economico [4].

37. La Commissione, al riguardo, ha fatto rilevare che, se si seguisse la DAT-SCHAUB nel suo ragionamento, occorrerebbe concederle le restituzioni anche se i prodotti trasformati fossero stati rispediti a partire dalla zona franca di Djebel Ali verso qualsiasi altro paese per il quale l'importo delle restituzioni era, al tempo dei fatti, identico a quello fissato per gli Emirati arabi uniti e gli altri paesi membri del CCG, il che significherebbe lasciare che gli operatori economici, e non le autorità della Comunità, conducano la politica commerciale di quest'ultima nel settore dei prodotti agricoli.

38. Da parte mia, ritengo che la Corte non possa seguire la DAT-SCHAUB sul terreno in cui essa vuole impegnarla. Anzitutto, si deve rilevare che invocare il principio di proporzionalità per far valere un'interpretazione di una disposizione comunitaria diversa da quella che risulta dalla sua formulazione, pur affermando, come fa la DAT-SCHAUB, che non s'intende mettere in discussione la validità di tale disposizione, costituisce un'operazione abbastanza azzardata.

39. Inoltre, condivido l'opinione della Commissione secondo cui non si possono criticare misure destinate a facilitare i controlli che devono effettuare le autorità comunitarie, per il fatto che questi controlli sarebbero pignoli, o anche in taluni casi inefficaci, in quanto esiste indubbiamente un rischio di frode. Questo avviene quando sono avviate operazioni di trasformazione che, di per sé stesse, offrono agli operatori

3 — V., in particolare, sentenze 11 luglio 1984, causa 89/93, Dimex (Racc. pag. 2815); 12 dicembre 1985, causa 276/84, Metelmann (Racc. pag. 4057); 31 marzo 1993, causa C-27/92, Möllmann-Fleisch (Racc. pag. I-1701); 9 agosto 1994, causa C-347/93, Boterlux (Racc. pag. I-3933), e 28 marzo 1996, causa C-299/94, Anglo Irish Beef Processors Internazional e a. (Racc. pag. I-1925).

4 — V. sentenza 2 giugno 1976, causa 125/75, Milch-, Fett- und Eier-Kontor (Racc. pag. 771).

poco scrupolosi facilità per far perdere a queste autorità le tracce dei prodotti esportati.

40. Infine, ritengo che un minimo di potere discrezionale debba essere riservato alle autorità comunitarie nell'adozione delle misure di controllo che esse ritengono necessarie. Per tale motivo ritengo non pertinenti, in relazione al trattamento da riservare alle operazioni effettuate dalla DAT-SCHAUB tra il 1990 e il 1992, le modifiche della normativa, nel senso del suo affievolimento, intervenute successivamente. Non è perché il legislatore comunitario, in considerazione dell'esperienza acquisita, ritiene in un dato momento di essere in grado, come ha fatto ad esempio nel regolamento (CE) n. 1384/95 [5] per quanto riguarda il cambiamento del paese di destinazione nel caso di restituzioni differenziate, di alleviare i vincoli che la normativa fa gravare sugli operatori economici, che è possibile ritenere che la normativa precedente andasse al di là di quanto autorizzi il principio di proporzionalità.

41. Adottare un tale ragionamento non andrebbe del resto assolutamente nel senso degli interessi di tali operatori, poiché ciò indurrebbe la Commissione, per non vedersi addebitare il suo rigore passato, a mantenere integralmente, anche se non li ritiene più necessari, i controlli introdotti in un dato momento.

42. Occorre invece consentire alla Commissione di far evolvere la normativa con flessibilità, per realizzare al meglio gli obiettivi assegnati alla politica agricola comune.

43. Sono queste stesse considerazioni che mi inducono ad escludere gli argomenti che la DAT-SCHAUB intende basare sull'adozione da parte della Commissione, il 30 giugno 1993, di una decisione che consente, in particolare per operazioni quali quelle effettuate tra il 1990 e il 1992 dalla DAT-SCHAUB, la concessione di restituzioni.

44. La Commissione, cui sono state fatte presenti dalle autorità danesi le difficoltà incontrate dalla DAT-SCHAUB a causa del meccanismo di approvvigionamento dei paesi del CCG che essa aveva istituito, ha ritenuto, nello stesso tempo in cui constatava che la normativa vigente vietava effettivamente la concessione di restituzioni all'esportazione alla DAT-SCHAUB per le operazioni che aveva effettuato, che, mediante l'introduzione di regole particolari di controllo destinate ad evitare qualsiasi rischio di frode, fosse possibile tener conto della situazione particolare che esi-

5 — Regolamento della Commissione 19 giugno 1995, che modifica il regolamento n. 3665/87 per quanto riguarda in particolare gli adattamenti necessari all'attuazione dell'accordo agricolo dell'Uruguay Round (GU L 134, pag. 14).

steva nei paesi del CCG e dell'interesse della DAT-SCHAUB a sviluppare la sua presenza commerciale in tale regione. Di conseguenza, essa ha reso possibile la concessione di restituzioni per prodotti sbarcati nella zona franca di Djebel Ali, e trasformati in quest'ultima, e successivamente importati nei vari paesi del CCG.

45. Secondo la DAT-SCHAUB, questa deroga apportata alla normativa proverebbe che tale normativa non teneva conto, quantomeno nel suo caso, del principio di proporzionalità.

46. A mio parere, essa prova anzitutto che la normativa precedente aveva senz'altro la portata che le aveva conferito il Ministero. Da essa risulta, in secondo luogo, che la Commissione, per poco che le si dimostri la necessità di un adeguamento in un caso particolare, è sempre disposta a ricercare una conciliazione tra il rigore che si ricollega a una normativa generale ritenuta indispensabile per tutelare gli interessi della Comunità e gli interessi di un operatore di cui questa normativa complica le attività, per il resto perfettamente regolari [6].

47. Si rileverà poi che questa decisione del 1993 non ha una portata retroattiva [7], che avrebbe potuto portare a conferire alla DAT-SCHAUB un vantaggio su concorrenti che avrebbero potuto pensare di istituire meccanismi identici, ma se ne erano astenuti, affinché non fossero fatte valere nei loro confronti le norme poste dall'art. 17 del regolamento n. 3665/87, facendo loro perdere così il beneficio delle restituzioni. Infine, essa è stata adottata solo per un periodo limitato, di modo che un bilancio della sua efficacia potesse essere fatto.

48. La DAT-SCHAUB fa valere infine il principio di buona fede, che dovrebbe trovare applicazione nel suo caso, in quanto la lettura dell'art. 17, n. 2, secondo trattino, soprattutto se lo si raffronta con altre disposizioni del regolamento n. 3665/87, che si applicano in caso di cambiamento di destinazione di merci che hanno beneficiato di una restituzione differenziata, potrebbe indurre un operatore medio a ritenere che le operazioni del tipo di quelle che essa aveva effettuato facessero sorgere il diritto a restituzioni.

49. Penso tuttavia che, anche se la disposizione di cui trattasi avrebbe potuto essere redatta in maniera più chiara, essa possa essere intesa da un operatore ragionevolmente avveduto.

6 — V., ad esempio, sentenza 23 febbraio 1983, causa 66/82, Fromançais (Racc. pag. 395).

7 — Sull'impossibilità in tale situazione di riconoscere una tale portata, v. sentenza 15 luglio 1993, causa C-34/92, GruSa Fleisch (Racc. pag. I-4147).

Conclusione

50. Propongo quindi di risolvere nel modo seguente la questione pregiudiziale proposta dall'Østre Landsret:

«La nozione di "paese terzo" di cui all'art. 17, n. 2, secondo trattino, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, considerata alla luce dell'Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea, da una parte, e i paesi aderenti alla Carta del Consiglio di cooperazione per gli Stati arabi del Golfo (lo Stato degli Emirati arabi uniti, lo Stato del Bahrein, il Regno dell'Arabia Saudita, il Sultanato dell'Oman, lo Stato del Qatar e lo Stato del Kuwait), dall'altra, approvato con decisione del Consiglio 20 febbraio 1989, 89/147/CEE, non può essere intesa nel senso che i paesi aderenti alla carta siano considerati come un solo paese terzo, cosa che comporterebbe che un prodotto il quale, in seguito a trasformazione nella zona franca di Djebel Ali negli Emirati arabi uniti, è importato e immesso in libera circolazione in un altro paese aderente alla Carta sia considerato come importato come tale ai sensi dell'art. 17 del regolamento n. 3665/87».