CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSEPH GAND DEL 17 SETTEMBRE 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori giudici,

Il procedimento in cui devo presentare le mie conclusioni è stato instaurato a seguito di una domanda proposta dalla Corte di cassazione del Belgio. I sigg. Craeynest e Vandewalle, riconosciuti complici in un'importazione fraudolenta di 12 000 kg di burro dai Paesi Bassi, venivano condannati dal giudice penale belga a versare allo Stato, costituitosi parte civile, la somma di 973 560 franchi, a titolo di mancato pagamento del prelievo. Questa cifra corrispondeva all'aliquota prevista per le importazioni provenienti da paesi terzi.

Il giudice del fatto, benché abbia ritenuto pacifico che il burro proveniva dai Paesi Bassi, ha rilevato che l'importazione non era stata effettuata in base ad un certificato DD4, titolo di circolazione istituito con decisione della Commissione 17 luglio 1962 per l'ammissione delle merci al regime dei prelievi intracomunitari, che, com'è noto, è più favorevole. Dinanzi alla Corte di cassazione, i sigg. Craeynest e Vandewalle hanno sostenuto che, essendo accertato che la merce proveniva dai Paesi Bassi, nessuna norma consentiva di applicarle il prelievo « paesi terzi ».

Stando così le cose, la Corte di cassazione vi chiede di precisare la portata del regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964 n. 13, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, nonché degli articoli 1 e 2 della decisione della Commissione 17 luglio 1962, con cui è stato istituito il certificato DD4. Dal combinato disposto di questi testi bisogna desumere che, in mancanza del detto certificato, l'importatore non può *in nessun caso* fruire del regime dei prelievi intracomunitari e dell'aliquota ridotta? In particolare, che cosa avviene nell'ipotesi d'importazione fraudolenta di prodotti lattiero-caseari provenienti da paesi membri della Comunità?

1. La formulazione della questione non richiede ulteriori sviluppi, ma la soluzione non è del tutto ovvia. Per decidere, è necessario ricordare, a grandi linee, l'organizzazione comune dei mercati nel settore del latte, introdotta dal regolamento 13/64, ed il posto che in tale organizzazione occupa il certificato DD4.

Come per tutte le altre merci, l'attuazione del mercato comune consiste nel giungere alla libera circolazione, nell'ambito della Comunità, dei prodotti agricoli originari degli Stati membri o che vi si trovino in libera pratica. Per i prodotti oggetto di un'organizzazione di mercato, quest'attuazione, necessariamente graduale, avviene però secondo modalità particolari, ai sensi degli articoli 39 e seguenti del trattato. In generale, l'organizzazione di mercato è una disciplina dei prezzi, la quale implica, a favore dei produttori comunitari, la fissazione di un prezzo (« prezzo indicativo » o « prezzo di riferimento »), che si cerca di garantire contro importazioni a prezzi inferiori col portare i prezzi dei prodotti importati al livello dei prezzi fissati. Il congegno impiegato a tale scopo è il prelievo.

Questo colpisce i prodotti importati dai paesi terzi, ma anche, in una certa misura e temporaneamente, gli scambi intracomunitari. Infatti, secondo il regime del regolamento 13/64, e fino all'entrata in vigore del regolamento 27 giugno 1968, n. 804, ogni Stato

1 — Traduzione dal francese.

membro fissa, entro certi limiti posti dalla Comunità, i propri prezzi indicativi per i principali prodotti lattiero-caseari. Tali prezzi possono quindi variare a seconda degli Stati. Al fine di proteggere il prezzo più elevato fissato da uno Stato membro contro importazioni provenienti da un altro Stato membro in cui il prezzo è situato ad un livello inferiore, si applica anche in questo caso il prelievo; tuttavia il relativo importo è calcolato in modo che i prodotti comunitari godano di una preferenza commerciale, cosicché risulta essere inferiore a quello del prelievo « paesi terzi ».

Certamente, questo sistema è solo provvisorio e i prelievi intracomunitari erano destinati a scomparire progressivamente. Tuttavia, essi costituivano il mezzo necessario per evitare le perturbazioni che la brusca e totale soppressione degli ostacoli agli scambi avrebbe determinato per l'economia dell'intera Comunità. Contrariamente a quanto hanno sostenuto i sigg. Craeynest e Vandewalle nelle loro osservazioni scritte, non si può affermare che il sottrarsi al pagamento dei prelievi costituisca un atto contrario ai soli interessi del paese in cui la merce viene importata. Non spetta agli operatori economici anticipare soluzioni che gli organi comunitari ritengono opportune solo a più o meno lunga scadenza.

La Commissione sottolinea che il sistema dei prelievi viene in gran parte applicato dagli Stati membri secondo modalità stabilite dalla loro legislazione interna. In effetti, l'articolo 27 del trattato li obbliga, in generale, soltanto a procedere, nella misura necessaria, al ravvicinamento delle loro disposizioni legislative o regolamentari in materia doganale, e così è stato fino all'entrata in vigore del regolamento del Consiglio 18 marzo 1969, n. 542, che si fonda sull'articolo 235 del trattato; è quindi la legislazione interna che stabiliva, in via di principio, le modalità pratiche di applicazione del regime preferenziale comune. Più precisamente, per i prodotti agricoli che costituivano oggetto di organizzazioni comuni di mercato, l'istituzione di sistemi e procedure comunitarie non ha impedito che gli scambi continuassero ad essere effettuati, in questo settore, secondo le modalità doganali vigenti anche per le altre merci.

Ma ora — ulteriore aspetto della questione — poiché l'ammissione al regime preferenziale comunitario può essere reclamata come un diritto per i prodotti che posseggono i requisiti di cui all'articolo 9, n. 2, del trattato, sorge subito il problema di provare che tali requisiti effettivamente sussistono. L'articolo 10, n. 2, del trattato ha inteso ovviare alle difficoltà che l'applicazione del regime in parola poteva incontrare a causa delle legislazioni doganali nazionali, spesso ispirate al particolarismo e al formalismo, se non alla pignoleria; la stessa preoccupazione ha suggerito l'istituzione dei certificati DD1 e DD3, con decisioni della Commissione 4 dicembre 1958 e 5 dicembre 1960, nonché del certificato DD4, con decisione 17 luglio 1962.

Quest'ultimo — ch'è il solo che c'interessa — costituisce un adattamento del sistema del certificato DD1 alle particolarità degli scambi di prodotti agricoli oggetto di un'organizzazione di mercato. Esso è il « titolo giustificativo » per l'ammissione al regime dei prelievi intracomunitari; è rilasciato, a richiesta dell'esportatore, dalle autorità doganali dello Stato membro d'esportazione, e vidimato dalle stesse autorità all'atto dell'esportazione dei prodotti agricoli cui si riferisce. L'articolo 3 della decisione precisa che il certificato può essere vidimato soltanto nei casi in cui può costituitre titolo giustificativo ai sensi dell'articolo 1. Il documento è tenuto a disposizione dell'esportatore dal momento in cui l'esportazione risulti avvenuta e viene presentato alle autorità doganali dello Stato membro d'importazione, secondo le modalità previste dalla legislazione vigente in tale Stato. Ai sensi dell'articolo 6, dette autorità possono esigere che la dichiarazione per l'esportazione sia integrata da un'anno-

tazione dell'importatore, attestante che le merci si trovano nelle condizioni richieste per l'applicazione del prelievo intracomunitario.

2. Dopo aver così ricordato qual è il regime istituito col regolamento 13/64 e con la decisione 17 luglio 1962, dobbiamo chiederci come vada risolta la questione deferitavi dalla Corte di cassazione del Belgio.

— Essa riguarda, nei termini in cui viene proposta, il punto relativo al se la decisione *imponga* agli Stati membri di rifiutare l'applicazione del tasso ridotto previsto per il prelievo comunitario, qualora non sia attestato, mediante il certificato DD4, che le merci di cui trattasi possiedano i requisiti richiesti per l'ammissione al regime preferenziale

Mi sembra che si possa senz'altro rispondere in senso negativo.

Innanzitutto, l'articolo 10, n. 2, del trattato, sul quale si fonda la decisione che istituisce il certificato, non prevede la creazione di un regime comunitario esclusivo che si sostituisca alla legislazione interna, ma piuttosto una cooperazione amministrativa fra gli Stati membri, e il nuovo titolo giustificativo è destinato ad essere assimilato agli altri documenti doganali in uso presso le amministrazioni nazionali : come abbiamo già detto, esso viene prodotto nello Stato d'importazione « secondo le modalità previste dalla regolamentazione vigente in tale Stato membro ».

D'altra parte, diversamente da quanto previsto dal regolamento 542/69, nessuna disposizione della decisione impone espressamente agli Stati di adottare il certificato DD4 come unico mezzo di prova, o vieta loro di ammettere altri mezzi di prova, né alcuna norma induce a seguire un'interpretazione così rigida.

Perciò non sono convinto dal ragionamento svolto dal governo belga nelle sue osservazioni scritte. A suo dire, la mancanza del certificato fa ritenere che non esistano i presupposti per il rilascio del certificato stesso e che, di conseguenza, le merci in questione non si trovino in libera pratica. È certamente una presunzione esatta, ma sarebbe necessario, inoltre, che la decisione 17 luglio 1962 obbligasse gli Stati membri a considerarla de jure aderente alla realtà, il che non mi sembra possa desumersi dal testo.

— Tuttavia, si deve approfondire l'argomento e chiedersi se la decisione vieti agli Stati membri di ammettere il certificato DD4 come unica prova del fatto ch'è possibile applicare il regime comunitario, il che sarebbe giustificato, fra l'altro, in quanto l'osservanza, da parte degli operatori economici, della formalità costituita dalla presentazione di questo titolo giustificativo dipende in gran parte dalle conseguenze che derivano dalla mancanza del titolo stesso. In proposito si deve constatare che la decisione non vieta agli Stati membri di assumere il detto atteggiamento.

Ma, per ragioni di logica, l'operatore deve allora avere la facoltà di farsi rilasciare e di utilizzare il certificato in qualsiasi circostanza : è quanto prevede l'articolo 3 della decisione del 1962, il quale stabilisce che il documento può essere vidimato anche successivamente all'avvenuta esportazione delle merci, nel caso in cui non sia stato presentato, a causa di un errore o di una omissione involontaria, al momento dell'esportazione, e ch'esso dev'essere prodotto, entro un mese dalla data del visto, all'ufficio doganale dello Stato membro d'importazione.

Resta dunque il caso — preso in considerazione dalla Corte di cassazione — in cui il certificato non è stato prodotto per omissione volontaria, cioè il caso dell'importazione fraudolenta. Ritengo che non vi sia alcuna ragione di consentire al frodatore, che si è posto di sua spontanea volontà in una situazione che gl'impedisce di utilizzare il titolo per la circolazione delle merci, di provare con altri mezzi che i prodotti importati possiedono i requisiti necessari per l'ammissione al regime dei prelievi intracomunitari. Per di più, se lo Stato, attribuendo al certificato DD4 il carattere di unico mezzo di prova, nega al

frodatore la facoltà di provare con altri mezzi l'origine comunitaria delle merci importate, è proprio colui che commette la frode che volontariamente rinuncia a servirsi dei mezzi di cui dispone per far valere i suoi diritti. Con la Commissione, ritengo quindi che la decisione 17 luglio 1962 non impone agli Stati membri l'obbligo — ma neppure il divieto — di rifiutare l'applicazione del regime preferenziale, allorché non venga fornita, mediante il certificato DD4, la prova dello « statuto comunitario » delle merci.

Si dirà forse che, se è vero che gli Stati membri hanno il diritto, anzi il dovere, di adottare i provvedimenti necessari per impedire le frodi, essi devono agire solo nell'ambito e sulla base della propria legislazione interna, e che l'applicazione del regime « paesi terzi » ad importazioni per le quali è accertata la provenienza da uno Stato membro costituisce in un certo senso uno sviamento di procedura. L'argomento non mi sembra decisivo, tenuto conto della stretta connessione esistente, in questo campo, fra le norme comunitarie e la legislazione doganale nazionale.

Ultima osservazione : ricorderete certamente che, all'udienza, l'avvocato dei ricorrenti in cassazione si è dichiarato d'accordo sulla tesi sostenuta dalla Commissione e sulla redazione proposta da quest'ultima, con riserva di alcune aggiunte. Egli desiderava venisse precisato che la facoltà di riscuotere, in caso di frode, il prelievo calcolato secondo le aliquote vigenti per le importazioni provenienti dagli Stati terzi dev'essere stabilita dalle competenti autorità degli Stati membri. Non credo di sbagliarmi nel pensare che questa formula sia destinata a preparare e a sostenere un'argomentazione che, dinanzi alla Corte di cassazione, non si fonderebbe più sul diritto comunitario, bensì sul diritto belga. Perciò è forse inopportuno seguire la via che vi è suggerita.

Concludo, in definitiva, che al giudice a quo si debba rispondere che il regolamento del Consiglio 5 febbraio 1964 n. 13 e la decisione della Commissione 17 luglio 1962 vanno interpretati nel senso che gli Stati membri non hanno l'obbligo, ma hanno la facoltà di rifiutare l'applicazione del regime dei prelievi intracomunitari in mancanza del certificato DD4, e possono quindi, in caso d'importazione fraudolenta, determinare l'importo dei prelievi non pagati in base alle aliquote che si applicano alle importazioni da paesi terzi, anche qualora sia materialmente possibile accertare con altri mezzi di prova che le merci importate da uno Stato membro possiedono i requisiti richiesti dal regime intracomunitario.