SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
16 luglio 1998 *

Nel procedimento C-287/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Bundesfinanzhof (Germania), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Kyritzer Stärke GmbH

e

Hauptzollamt Potsdam,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli (GU L 205, pag. 5), in combinato disposto con il regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1993, n. 1722, recante modalità d'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 1766/92 e (CEE) n. 1418/76 del Consiglio riguardo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso, rispettivamente (GU L 159, pag. 112),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, M. Wathelet, D. A. O. Edward, P. Jann (relatore) e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: P. Léger
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Kyritzer Stärke GmbH, dall'avv. Barbara Festge, del foro di Amburgo;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Klaus-Dieter Borchardt, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Kyritzer Stärke GmbH e della Commissione, all'udienza del 22 gennaio 1998,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 19 marzo 1998,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 4 luglio 1996, pervenuta in cancelleria il 26 agosto successivo, il Bundesfinanzhof ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE,

due questioni pregiudiziali sull'interpretazione del regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli (GU L 205, pag. 5), in combinato disposto con il regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1993, n. 1722, recante modalità d'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 1766/92 e (CEE) n. 1418/76 del Consiglio riguardo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso, rispettivamente (GU L 159, pag. 112).

2 Tali questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la Kyritzer Stärke GmbH (in prosieguo: la «Kyritzer») e lo Hauptzollamt Potsdam (in prosieguo: lo «Hauptzollamt») circa lo svincolo di cauzioni costituite nell'ambito di domande di restituzione alla produzione di amido.

Sulla disciplina comunitaria

Il regolamento n. 2220/85

3 Dall'art. 1 del regolamento n. 2220/85 risulta che quest'ultimo stabilisce le disposizioni che disciplinano le cauzioni previste, tra gli altri, dai regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali e del riso, rispettivamente, nonché dai regolamenti d'attuazione.

4 L'art. 20 definisce e classifica, in base alla loro importanza, i diversi tipi di esigenze che gli obblighi possono comprendere e per il rispetto delle quali tali

regolamenti esigono la costituzione di una cauzione. I nn. 1-5 di tale articolo recitano:

«1. Un obbligo può comprendere esigenze principali, secondarie o subordinate.

2. Per esigenza principale s'intende l'esigenza, essenziale ai fini del regolamento che lo impone, di eseguire o di astenersi dall'eseguire un'azione.

3. Per esigenza secondaria s'intende l'esigenza di rispettare il termine prescritto per soddisfare un'esigenza principale.

4. Per esigenza subordinata s'intende ogni altra esigenza imposta da un regolamento.

5. Il presente titolo non si applica quando la normativa comunitaria specifica non ne abbia definito la esigenza o le esigenze principali».

5 L'art. 21 definisce le condizioni per lo svincolo della cauzione in questi termini:

«La cauzione è svincolata non appena sia stata fornita la prova richiesta a tale effetto che tutte le esigenze principali, secondarie e subordinate sono state soddisfatte».

Gli artt. 22 e 24 determinano le conseguenze, sulla cauzione, nel caso di violazione di un'esigenza principale o subordinata. Riguardo ad un'esigenza principale, l'art. 22, nn. 1 e 2, così dispone:

«1. La cauzione è interamente incamerata per il quantitativo per il quale un'esigenza principale non è stata soddisfatta (...)

2. Un'esigenza principale è considerata non soddisfatta se la relativa prova non è fornita entro il termine prescritto (...)».

6 Riguardo ad un'esigenza subordinata, l'art. 24, n. 1, dispone quanto segue:

«1. Qualora non siano state soddisfatte una o più esigenze subordinate, viene immediatamente incamerata una somma pari al 15% della parte relativa alla cauzione (...)».

7 Per quanto concerne il termine per la presentazione delle prove, l'art. 28 prevede quanto segue:

«1. Qualora non sia previsto alcun limite di tempo per la presentazione delle prove occorrenti per ottenere lo svincolo della cauzione, è prescritta la seguente:

a) dodici mesi a decorrere dal termine stabilito per soddisfare l'esigenza o le esigenze principali,

oppure

b) ove non sia stato fissato un tale termine, dodici mesi a decorrere dalla data alla quale sono state soddisfatte l'esigenza o le esigenze principali.

2. Salvo caso di forza maggiore, il termine stabilito al paragrafo 1 non può superare i tre anni a decorrere dalla data in cui la cauzione è stata costituita per l'obbligo assunto».

Il regolamento n. 2169/86

8 Il regolamento (CEE) della Commissione 10 luglio 1986, n. 2169, che stabilisce le modalità di applicazione relative al controllo e al pagamento delle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso (GU L 189, pag. 12), adottato in esecuzione dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati in tali settori, prevede, all'art. 7, n. 1, che il rilascio dei titoli è subordinato alla costituzione di una cauzione da parte del fabbricante presso l'autorità competente, pari a 25 ECU per tonnellata di amido o fecola, moltiplicato per il coefficiente relativo al tipo di fecola o di amido da utilizzare in conformità dell'allegato. Il regolamento (CEE) della Commissione 2 dicembre 1987, n. 3642, che modifica il regolamento (CEE) n. 2169/86 (GU L 342, pag. 10), ha aggiunto a tale disposizione un nuovo comma che dispone: «Tuttavia, se il prodotto indicato nel certificato rientra nella sottovoce 39.06 B I della tariffa doganale comune (NC 3505 10 50), la cauzione è pari a 105% della restituzione alla produzione di cui è prevista la concessione per la trasformazione del prodotto di cui trattasi».

9 L'art. 7, n. 2, prima frase, del regolamento n. 2169/86 precisa:

«L'esigenza principale ai sensi dell'articolo 20 del regolamento (CEE) n. 2220/85 è la trasformazione, entro il periodo di validità del certificato, del quantitativo di amido o fecola indicato nella domanda nei prodotti approvati specificati nella domanda stessa».

10 L'art. 7, n. 4, del regolamento n. 2169/86 nella versione risultante dal regolamento (CEE) della Commissione del 24 gennaio 1989, n. 165, che modifica il regolamento (CEE) n. 2169/86 (GU L 20, pag. 14), subordina lo svincolo della cauzione ad un'esigenza supplementare allorché il prodotto interessato rientri nel codice NC 3505 10 50:

«Fatto salvo il disposto del paragrafo 2, la cauzione di cui al paragrafo 1, secondo comma è svincolata solo se le competenti autorità hanno ottenuto la prova che il prodotto di cui al codice NC 3505 10 50 è:

a) stato usato per la fabbricazione di prodotti diversi da quelli elencati nell'allegato 1, oppure

b) stato esportato verso paesi terzi».

Il regolamento n. 1722/93

11 Il regolamento n. 1722/93, adottato anch'esso in esecuzione dei regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati nei settori dei cereali e del riso, riprende, come indicato al terzo 'considerando', adattandole alla situazione attuale del mercato, le disposizioni del regolamento n. 2169/86, abrogandolo.

12 L'art. 8, n. 1, subordina il rilascio di un titolo di restituzione alla costituzione da parte del fabbricante, presso l'autorità competente, di una cauzione pari a 15 ECU per tonnellata di amido o di fecola di base, moltiplicati eventualmente per il coefficiente corrispondente al tipo di amido o di fecola da utilizzare, riportato nell'allegato II.

13 Ai sensi dell'art. 8, n. 2, lo svincolo di tale cauzione avviene conformemente al disposto del regolamento (CEE) n. 2220/85, essendo l'obbligazione principale, ai sensi dell'articolo 20 di detto regolamento, costituita dalla «trasformazione della quantità di fecola o di amido indicata nella domanda in prodotti, nei limiti del periodo di validità del titolo».

14 Se il prodotto rientra sotto il codice NC 3505 10 50, l'art. 9, n. 2, impone una seconda cauzione distinta, pari all'importo della restituzione da pagare per la fabbricazione del prodotto in oggetto.

15 L'art. 10, n. 1, subordina lo svincolo di tale cauzione alla condizione che sia presentata la prova che il prodotto di cui al codice NC 3505 10 50 è stato:

«a) utilizzato per fabbricare, all'interno del territorio doganale della Comunità, prodotti diversi da quelli elencati nell'allegato II, oppure

b) esportato nei paesi terzi. In caso di esportazione diretta verso un paese terzo, la cauzione viene svincolata soltanto se all'autorità competente è stata prodotta la prova che il prodotto in oggetto ha lasciato il territorio doganale della Comunità».

16 Il regolamento n. 1722/93 è entrato in vigore il 1° luglio 1993. Il suo art. 14, secondo comma, prevede in via transitoria che «ai fini dello svincolo della cauzione a norma dell'articolo 7 del regolamento (CEE) n. 2169/86, le disposizioni dell'articolo 10 si applicano anche ai fascicoli ancora in sospeso al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento».

Sul processo a quo

17 La Kyritzer trasforma amido naturale in prodotti approvati ai sensi dei regolamenti relativi alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso e, in particolare, in amido esterificato. A tale titolo essa riceve restituzioni alla produzione.

18 Nel dicembre 1991 e nel gennaio 1992, la Kyritzer otteneva titoli di restituzione riguardanti la produzione di amido esterificato di cui al codice NC 3505 10 50, per i quali essa costituiva cauzioni ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2169/86.

19 Nel gennaio e febbraio 1992, la Kyritzer dichiarava la fabbricazione di taluni quantitativi di amido esterificato.

20 Tuttavia, dal momento che la prova di un utilizzo corretto di tale prodotto, cioè della sua successiva trasformazione in un prodotto diverso dall'amido o dalla fecola, oppure della sua esportazione verso un paese terzo (in prosieguo: l'«utilizzo corretto»), veniva prodotta solamente per una parte di tali quantitativi, lo Hauptzollamt, nel mese di maggio 1995, dichiarava parzialmente incamerate le cauzioni costituite dalla Kyritzer.

21 Il ricorso presentato dalla Kyritzer contro tali provvedimenti veniva respinto dal Finanzgericht. Il Bundesfinanzhof, pronunciandosi in sede di cassazione («Revision»), ha ritenuto applicabile il regolamento n. 2220/85. Tuttavia nutrendo dubbi riguardo alle disposizioni di tale regolamento che governano le cauzioni in esame,

ha deciso di sospendere il procedimento per sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'utilizzo dei prodotti della trasformazione rientranti sotto il codice NC 3505 10 50, prescritto dal combinato disposto degli artt. 10, n. 1, e 14, n. 2, del regolamento n. 1722/93, costituisca un'esigenza principale ai sensi dell'art. 20, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2220/85, il cui adempimento deve essere dimostrato nel termine fissato all'art. 28, n. 2, del regolamento n. 2220/85, con la conseguenza che, altrimenti, la cauzione prestata viene incamerata ai sensi dell'art. 22, nn. 1 e 2 di tale regolamento.

2) Nell'ipotesi di soluzione negativa alla questione sub 1), se sulla base delle pertinenti norme di diritto comunitario sia altrimenti desumibile un termine entro il quale debba essere prodotta la prova che i prodotti di trasformazione sono stati utilizzati conformemente alle disposizioni dell'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1722/93, con la conseguenza che, se la detta prova viene prodotta tardivamente, la cauzione viene incamerata in tutto o in parte (e, in tal caso, in quale misura)».

Sulla prima questione

22 Con la prima questione il giudice a quo domanda in sostanza a quale tipo di esigenza corrisponda l'obbligo di utilizzo corretto previsto per i prodotti di cui al codice NC 3505 10 50 ed entro quale termine debba essere prodotta la prova del suo adempimento, dato che tali elementi consentono di decidere in merito alle cauzioni costituite.

Sulla qualificazione dell'esigenza controversa

23 La Kyritzer fa osservare che dal sesto 'considerando' del regolamento n. 2169/86 e dal dodicesimo 'considerando' del regolamento n. 1722/93 emerge espressamente la necessità di definire, in questi due regolamenti, quelle che sono le esigenze principali che incombono ai fabbricanti e che sono garantite dalla costituzione di una cauzione. Orbene, pur avendo istituito un regime speciale per i prodotti di cui al codice NC 3505 10 50, il legislatore comunitario non avrebbe da nessuna parte indicato che l'esigenza supplementare rappresentata dall'utilizzo corretto di tali prodotti costituisce un'esigenza principale. Tale qualifica sarebbe riservata espressamente alla trasformazione in prodotti approvati, che si esaurirebbe con la fabbricazione di tali prodotti.

24 La Commissione chiarisce che il regime dei prodotti di cui al codice NC 3505 10 50 è dovuto all'intento di prevenire le frodi ed è imposto dalla natura particolare di tali prodotti che possono essere trasformati nuovamente in prodotti di base e permettere così al fabbricante di cumulare indebitamente le restituzioni alla produzione. L'utilizzo corretto prescritto per i prodotti in esame dall'art. 7 del regolamento n. 2169/86 dovrebbe essere considerato come il prosieguo della trasformazione e quindi come parte integrante di questa. Se il regolamento n. 1722/93 opera una distinzione tra la fase della trasformazione, prevista dall'art. 8, e quella dell'utilizzo corretto, di cui all'art. 10, tale distinzione non sarebbe in grado di mettere in causa l'inclusione, giustificata dall'obiettivo perseguito, dell'esigenza di utilizzo corretto tra le esigenze principali.

25 Occorre ricordare anzitutto che, sebbene la cauzione controversa sia stata costituita in applicazione dell'art. 7 del regolamento n. 2169/86, il suo svincolo è sottoposto, in forza dell'art. 14 del regolamento n. 1722/93, alle condizioni fissate all'art. 10 di quest'ultimo. Tale circostanza, alla quale si aggiungono le similitudini esistenti tra i due regolamenti, giustifica il fatto che siano presi in considerazione congiuntamente.

26 L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2169/86 e l'art. 8, n. 2, del regolamento n. 1722/93 qualificano espressamente come esigenza principale la trasformazione nei prodotti approvati. D'altra parte, dal primo 'considerando' del regolamento n. 3642/87 e dal primo 'considerando' del regolamento n. 165/89, che hanno introdotto nel regolamento n. 2169/86 disposizioni specifiche per i prodotti di cui al codice NC 3505 10 50, ripresi poi in sostanza nel regolamento n. 1722/93, emerge che l'esigenza di un utilizzo corretto mira ad evitare le conseguenze derivanti dalla natura particolare dell'amido esterificato, il quale può essere ritrasformato in una materia prima la cui utilizzazione può dar luogo ad una nuova domanda di restituzione alla produzione.

27 Risulta dunque che la trasformazione in prodotti approvati costituisce l'operazione essenziale ricercata dal legislatore comunitario, e che il regime particolare dei prodotti di cui al codice NC 3505 10 50 mira a garantire l'irreversibilità di tale operazione. Ne consegue che l'obbligo di utilizzo corretto introdotto all'art. 7, n. 4, del regolamento n. 2169/86 e ripreso all'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1722/93 deve essere considerato, quale che sia il posto da esso occupato nella disciplina specifica applicabile, come una componente dell'obbligo di trasformazione. Pertanto l'espressa qualifica di esigenza principale data a quest'ultimo dal legislatore comunitario deve essere interpretata come estesa all'obbligo di utilizzo corretto.

28 Tale interpretazione è corroborata dall'importanza dell'obbligo di utilizzo corretto per il raggiungimento degli obiettivi di cui ai regolamenti che l'hanno imposto. Infatti, così come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, non vi è dubbio che la lotta alle frodi nell'ambito delle operazioni di trasformazione di amido o fecola in amido esterificato costituisce, dal 1987, uno degli obiettivi perseguiti dal legislatore comunitario nei regolamenti in vigore. L'utilizzo corretto dei prodotti trasformati, mezzo adottato per raggiungere tale scopo, risponde quindi alla definizione di esigenza principale di cui all'art. 20, n. 2, del regolamento n. 2220/85, cioè un'esigenza essenziale ai fini del regolamento che lo impone.

Sul termine entro cui presentare la prova

29 Riguardo al termine entro cui deve essere prodotta la prova dell'utilizzo corretto, la Kyritzer fa valere che, non disponendo l'art. 28 del regolamento n. 2220/85 alcuna sanzione in caso di mancato rispetto di una esigenza subordinata, la prova del rispetto di tale esigenza potrebbe essere riportata ulteriormente.

30 Tale argomento non è pertinente dal momento che è stato sopra affermato che l'obbligo controverso deve essere considerato un'esigenza principale.

31 La Commissione ha sostenuto che all'utilizzo corretto si deve applicare il termine previsto per la trasformazione nei prodotti approvati, il quale, alla data della costituzione della cauzione controversa, era definito all'art. 7, n. 2, del regolamento n. 2169/86 e corrispondeva al periodo di validità del titolo di restituzione.

32 Tale argomento si fonda su una lettura troppo restrittiva dell'art. 14, secondo comma, del regolamento n. 1722/93, dal quale emerge chiaramente che l'art. 10 di detto regolamento si applica, per ciò che concerne lo svincolo di una cauzione costituita ai sensi dell'art. 7 del regolamento n. 2169/86, a tutte le pratiche che — come quella di cui al giudizio a quo — erano ancora in sospeso alla data del 1° luglio 1993.

33 L'art. 10 del regolamento n. 1722/93 modifica, per quanto riguarda il rispetto dell'obbligo di utilizzo corretto, le modalità di prova e di controllo in vigore fino ad allora. Tuttavia, non fissa dei termini specifici per il rispetto di tale obbligo, né per la produzione delle prove ad esso relative. Si devono quindi applicare le disposi-

zioni di portata generale dell'art. 28 del regolamento n. 2220/85, che regolano le ipotesi nelle quali non è previsto alcun termine per la produzione delle prove necessarie ad ottenere lo svincolo di una cauzione.

34 Conformemente all'art. 28, nn. 1, lett. b), e 2, del regolamento n. 2220/85, la prova dell'utilizzo corretto deve quindi essere presentata nel termine di dodici mesi dalla data di esso e, al massimo, salvo caso di forza maggiore, di tre anni dalla data in cui la cauzione è stata costituita. Se tali termini non sono rispettati la cauzione è interamente incamerata ai sensi dell'art. 22, nn. 1 e 2, del regolamento n. 2220/85.

35 La Kyritzer ha pure sostenuto che la perdita della cauzione, in caso di superamento dei termini previsti per la presentazione della prova dell'utilizzo corretto, costituiva una discriminazione dei fabbricanti di prodotti di cui al codice NC 3505 10 50 nei confronti di quelli degli altri prodotti approvati.

36 A tal proposito è sufficiente ricordare che la differenza tra il trattamento applicato ai fabbricanti dei prodotti di cui al codice NC 3505 10 50 e quello riservato ai fabbricanti degli altri prodotti approvati è giustificata dal rischio di frode tipico dell'attività dei primi. Trattandosi di situazioni differenti, è conforme al principio di non discriminazione che essi non siano trattati in maniera identica.

37 La Kyritzer ha infine sostenuto che la perdita dell'intera garanzia nel caso in cui la prova dell'utilizzo corretto non sia presentata in un determinato termine costituisce una violazione del principio di proporzionalità.

38 Tale argomento deve essere respinto. Da un lato, una sanzione del genere è incontestabilmente atta a raggiungere l'obiettivo della lotta alle frodi perseguito dal legislatore. Dall'altro, la fissazione di un termine oltre il quale la mancata presentazione della prova richiesta è considerata come violazione dell'obbligo è necessaria per ovviare agli inconvenienti che comporterebbe il prolungamento indefinito di una situazione d'incertezza riguardo allo stato della cauzione costituita.

39 La prima questione va quindi risolta dichiarando che l'art. 10, n. 1, del regolamento n. 1722/93 deve essere interpretato nel senso che l'utilizzo di un prodotto di cui al codice NC 3505 10 50, previsto da tale regolamento, costituisce un'esigenza principale ai sensi dell'art. 20, n. 2, del regolamento n. 2220/85, il cui rispetto deve essere provato entro il termine fissato all'art. 28 di tale regolamento, pena l'incameramento dell'intera cauzione in forza dell'art. 22, nn. 1 e 2, del medesimo regolamento.

Sulla seconda questione

40 Tenuto conto della soluzione data alla prima questione, non è necessario risolvere la seconda.

Sulle spese

41 Le spese sostenute dalla Commissione, che ha 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesfinanzhof con ordinanza 4 luglio 1996, dichiara:

L'art. 10, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 30 giugno 1993, n. 1722, recante modalità d'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 1766/92 e (CEE) n. 1418/76 del Consiglio riguardo alle restituzioni alla produzione nel settore dei cereali e del riso, rispettivamente, deve essere interpretato nel modo seguente:

— l'utilizzo di un prodotto di cui al codice NC 3505 10 50, previsto da tale regolamento, costituisce un'esigenza principale ai sensi dell'art. 20, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 22 luglio 1985, n. 2220, recante fissazione delle modalità comuni di applicazione del regime delle cauzioni per i prodotti agricoli;

— il suo rispetto deve essere provato entro il termine fissato all'art. 28 di tale regolamento, pena l'incameramento dell'intera cauzione in forza dell'art. 22, nn. 1 e 2, del medesimo regolamento.

Gulmann Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 luglio 1998.

Il cancelliere Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass C. Gulmann