CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS
presentate il 9 luglio 1998 *

I — Introduzione

1. Nella presente causa, la Corte è chiamata ad interpretare, in seguito ad una domanda pregiudiziale sottopostale dall'Uudenmaan lääninoikeus (giudice amministrativo di primo grado), della provincia di Uusimaa, l'art. 99 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea (94/C 241/08) [1], (in prosieguo: «l'atto di adesione»), come modificato dalla decisione del Consiglio 1° gennaio 1995, 95/1/CE, Euratom, CECA, recante adattamento degli atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea [2].

II — Sfondo normativo

A — *Le disposizioni di diritto comunitario*

2. Conformemente all'art. 3 del Trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: «il Trattato»), l'azione della Comunità comporta, tra l'altro:

«a) l'abolizione, tra gli Stati membri, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci come pure di tutte le altre misure di effetto equivalente;

b) (...)

c) un mercato interno caratterizzato dall'eliminazione, fra gli Stati membri, degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali;

(...)».

3. La parte terza del Trattato, relativa alle «politiche della Comunità», contiene, al suo titolo I (artt. da 9 a 37), un insieme di disposizioni che mirano ad assicurare senza intralci la libera circolazione delle merci sul

* Lingua originale: il greco.
1 — GU C 241, pag. 21.
2 — GU L 1, pag. 1.

territorio doganale della Comunità, cioè la prima delle quattro libertà fondamentali sancite dal Trattato.

4. L'art. 9 del Trattato dispone:

«1. La Comunità è fondata sopra un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi.

2. Le disposizioni del capo 1, sezione prima, e del capo 2 del presente titolo si applicano ai prodotti originari degli Stati membri e ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri».

5. L'art. 10, n. 1, del Trattato stabilisce quando prodotti provenienti da paesi terzi sono considerati in libera pratica in uno Stato membro. Concretamente, il n. 1 di questo articolo dispone:

«1. Sono considerati in libera pratica in uno Stato membro i prodotti provenienti da paesi terzi per i quali siano state adempiute in tale Stato le formalità d'importazione e riscossi i dazi doganali e le tasse di effetto equivalente esigibili e che non abbiano beneficiato di un ristorno totale o parziale di tali dazi e tasse».

6. Inoltre, l'art. 12 del Trattato dispone:

«Gli Stati membri si astengono dall'introdurre tra loro nuovi dazi doganali all'importazione e all'esportazione o tasse di effetto equivalente e dall'aumentare quelli che applicano nei loro rapporti commerciali e reciproci».

7. Ai sensi dell'art. 13 del Trattato, gli Stati membri aboliscono progressivamente, durante il periodo transitorio, tanto i dazi doganali all'importazione quanto le tasse di effetto equivalente ai dazi doganali all'importazione in vigore tra di essi [3].

3 — Infine, l'art. 16 del Trattato dispone che gli Stati membri aboliscono tra di loro, al più tardi alla fine della prima tappa, i dazi doganali all'esportazione e le tasse di effetto equivalente.

8. L'art. 2 dell'atto di adesione dispone:

«Dal momento dell'adesione le disposizioni dei trattati originari e gli atti adottati dalle istituzioni prima dell'adesione vincolano i nuovi Stati membri e si applicano in tali Stati alle condizioni previste da detti trattati e dal presente atto».

9. Risulta dunque da tale articolo che, per i nuovi Stati membri, il diritto comunitario preesistente costituisce un «acquis comunitario» e, pertanto, che le norme di diritto comunitario, nel loro insieme, producono tutti i loro effetti nei nuovi Stati membri dell'Unione e vincolano questi Stati alle condizioni stabilite dai Trattati e dall'atto di adesione.

10. L'art. 98 dell'atto di adesione recita:

«Per ogni prodotto il dazio di base per il ravvicinamento alla tariffa doganale comune di cui all'articolo 99 è il dazio effettivamente applicato dalla Repubblica di Finlandia al 1° gennaio 1994».

11. Infine, l'art. 99 dell'atto di adesione è formulato nei termini seguenti:

«La Repubblica di Finlandia può mantenere, per un periodo di tre anni a decorrere dall'adesione, la tariffa doganale applicabile ai paesi terzi per i prodotti elencati nell'allegato XI.

Durante questo periodo la Repubblica di Finlandia riduce lo scarto tra il dazio di base e il dazio e la tariffa doganale comune secondo il seguente calendario:

— al 1° gennaio 1996, lo scarto tra il dazio di base e il dazio della tariffa doganale comune deve essere ridotto al 75%;

— al 1° gennaio 1997, lo scarto tra il dazio di base e il dazio della tariffa doganale comune deve essere ridotto al 40%.

Dal 1° gennaio 1998 la Repubblica di Finlandia applica integralmente la tariffa doganale comune».

B — *Normativa nazionale*

12. In ordine all'introduzione di merci provenienti da un altro Stato membro della Comunità europea, che sono già state assog-

gettate al pagamento di un dazio doganale in base al regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune [4], l'art. 1 della legge finlandese n. 1255/94 (laki eräistä väliaikaisista tulleista), del 16 dicembre 1994, relativa a taluni dazi doganali provvisori, prevede:

«All'atto dell'importazione di prodotti di origine non comunitaria, indicati nell'allegato alla presente legge, deve essere riscosso un dazio doganale conformemente all'allegato.

All'atto dell'importazione, in provenienza da un altro Stato membro della Comunità, di un prodotto assoggettato ad un dazio doganale ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2658/87, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla tariffa doganale comune, e che è stato già introdotto da un paese terzo nel territorio doganale della Comunità, si deve versare un dazio pari alla differenza tra il dazio indicato nell'allegato alla legge ed il dazio riscosso al momento dell'entrata nella Comunità.

(...)».

4 — GU L 256, pag. 1.

13. L'art. 2 della citata legge dispone, tra l'altro, che l'importazione di un prodotto indicato all'art. 1, n. 2, deve essere dichiarata all'autorità doganale secondo le modalità precisate con decreto.

14. Infine, l'art. 3 della stessa legge dispone:

«La presente legge entra in vigore alla data precisata con decreto e rimane in vigore fino alla fine dell'anno 1997. Essa non si applica al prodotto posto in libera pratica o che avrebbe dovuto essere dichiarato per lo sdoganamento prima della sua entrata in vigore».

15. La legge n. 1255/94 è entrata in vigore il 1° gennaio 1995 e doveva rimanere in vigore fino alla fine dell'anno 1997.

16. L'art. 1, n. 2, di questa legge è stato infine abrogato con la legge n. 413/96, del 14 luglio 1996 [5], attualmente in vigore.

5 — Legge che modifica l'art. 1 nonché la nomenclatura riportata nell'allegato alla legge relativa a taluni dazi doganali transitori (laki eräistä väliaikaisista tulleista annetun lain 1 §: n ja liitteenä olevan luettelon muuttamisesta).

III — I fatti

17. La società di diritto finlandese KappAhl Oy (in prosieguo: «KappAhl Oy») ha importato dalla Svezia in Finlandia, tra il 29 marzo 1995 e il 26 giugno 1996, prodotti tessili e di abbigliamento originari di paesi terzi. All'atto della loro importazione in Svezia, queste merci erano state assoggettate ai relativi dazi doganali, dovuti ai sensi del regolamento n. 2658/87, e si trovavano in libera pratica in Svezia.

18. All'atto dell'importazione in Finlandia delle suddette merci, la Lahden tullikamari (ufficio doganale di Lathi) decideva che la KappAhl Oy doveva pagare la differenza tra il dazio previsto dall'allegato alla legge n. 1255/94 ed il dazio riscosso al momento dell'ingresso nella Comunità, nella fattispecie in Svezia. La KappAhl Oy aveva dichiarato i suddetti prodotti alle competenti autorità doganali.

19. La KappAhl Oy impugnava le decisioni della Lahden tullikamari che imponevano i dazi doganali, chiedendo l'annullamento, complessivamente, di 1056 decisioni dell'ufficio doganale di Lathi, che imponevano dazi per il periodo compreso tra il 29 maggio 1995 e il 9 luglio 1996. Essa chiedeva inoltre il rimborso dei dazi imposti per un totale di 6 911 586 FIM, oltre agli interessi legali.

20. Dinanzi al giudice nazionale, la KappAhl Oy ha sostenuto, da una parte, che l'art. 1, n. 2, della legge n. 1255/1994 era in flagrante contrasto con gli artt. 9, 12 e 13 del Trattato e che, dall'altra, la suddetta disposizione non trovava una base giuridica in nessuna delle disposizioni derogatorie previste per il periodo transitorio.

21. In sostanza, la KappAhl Oy ha sostenuto che in quanto disposizione che introduce una deroga al principio fondamentale di diritto comunitario della libera circolazione delle merci, l'art. 99 dell'atto di adesione doveva essere interpretato restrittivamente. Né la lettera né lo spirito di questo articolo consentivano alla Repubblica di Finlandia di imporre dazi doganali, per merci che erano in libera pratica nella Comunità, dopo la loro importazione in un altro Stato membro. La KappAhl Oy sottolineava poi che, poiché gli artt. 9, 12 e 13 del Trattato hanno effetto diretto, le autorità finlandesi sono tenute ad applicare queste disposizioni di rango superiore e, inversamente, a disapplicare le disposizioni di rango inferiore che risultino contrarie ad esse, come quella di cui all'art. 1, n. 2, della legge n. 1255/94.

22. Per contro, secondo le autorità finlandesi, il testo dell'art. 99 dell'atto di adesione è ambiguo, e del tutto infelice. Esse sostengono che i dazi doganali non si applicano ai paesi, ma ai prodotti e che si può ritenere che l'articolo in questione si riferisca tanto ai prodotti importati da paesi terzi quanto a quelli che sono semplicemente originari di tali paesi.

23. Secondo il ministero delle Finanze, l'interpretazione adottata dalle autorità finlandesi è confortata da elementi che si riferiscono alla fase dei negoziati precedenti all'adesione. Esso ha inoltre fatto valere che, tenuto conto del mercato unico realizzato all'inizio del 1993, appariva chiaro che la deroga accordata alla Finlandia non avrebbe potuto proteggere i settori di attività sensibili di quest'ultima se non fosse stato possibile imporre dazi doganali anche sulle merci importate attraverso un altro Stato membro. Il ministero ritiene che, se fosse stato possibile evitare l'imposizione da parte delle autorità finlandesi del cosiddetto dazio aggiuntivo importando il prodotto attraverso un altro Stato membro, allora non si sarebbero mai importate in Finlandia merci provenienti direttamente da paesi terzi.

24. Dall'ordinanza di rinvio risulta inoltre che, nella sua lettera in data 19 dicembre 1995, la Commissione aveva contestato l'adozione di questo provvedimento legislativo da parte della Repubblica di Finlandia. In tale lettera, essa affermava che l'art. 99 dell'atto di adesione non autorizzava una deroga al principio generale della libera circolazione delle merci come quella introdotta dalla disposizione controversa dell'art. 1, n. 2, della legge n. 1255/94.

25. Le autorità finlandesi avevano risposto precisando che non accettavano il punto di vista della Commissione, ma che tuttavia, per ragioni pratiche, avevano deciso di sopprimere la disposizione controversa a far data dal 1° luglio 1996.

IV — La domanda pregiudiziale

26. Nutrendo dubbi sull'interpretazione dell'art. 99 dell'atto di adesione, l'Uudenmaan lääninoikeus ha deciso di sospendere il giudizio e di chiedere alla Corte, ai sensi dell'art. 177, di pronunciarsi in via pregiudiziale sulla seguente questione:

«Se l'art. 99 dell'atto di adesione vada interpretato nel senso che si applica anche alle merci originarie di paesi terzi, che si trovino già in libera pratica in un altro Stato membro della Comunità e da questo vengano importate in Finlandia».

V — Sul merito

27. La KappAhl Oy sostiene che, in quanto disposizione che introduce una deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle merci, l'art. 99 dell'atto di adesione deve essere interpretato restrittivamente. Né la formulazione né la finalità perseguita da questo articolo consentivano alla Repubblica di Finlandia di imporre dazi doganali su merci che erano in libera pratica nella Comunità, all'atto della loro importazione in un altro Stato membro. La KappAhl Oy conclude quindi che la disposizione con-

troversa dell'art. 1, n. 2, della legge n. 1255/94 contrasta con gli artt. 9, 12 e 13 del Trattato, nonché con l'art. 99 dell'atto di adesione.

28. Il governo finlandese, così come la Commissione, ritiene che la formulazione dell'art. 99 dell'atto di adesione sia ambigua e che non consenta di determinare con precisione se la deroga introdotta si riferisca tanto alle merci importate direttamente da paesi terzi in Finlandia quanto alle merci semplicemente originarie di paesi terzi e messe in libera pratica nella Comunità.

29. Secondo il governo finlandese, dalla formulazione di tale articolo, in combinato disposto con l'art. 98, che si riferisce al dazio di base applicato per ogni prodotto, risulta che, poiché i dazi doganali non sono applicabili ai paesi ma alle merci, le merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica nella Comunità sono sottoposte, all'atto della loro importazione in Finlandia, al dazio integrativo imposto con la legge n. 1255/94.

30. Malgrado l'ambiguità, da essa sottolineata, del testo dell'art. 99, la Commissione non condivide il punto di vista del governo finlandese. Essa fa valere tre ragioni in tal senso: il carattere derogatorio della disposizione controversa, che va interpretata restrittivamente, il suo oggetto e l'analisi dei lavori preparatori dell'atto di adesione. Essa conclude che l'articolo 99 dell'atto di adesione non riguarda le merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica nella Comunità e che sono in seguito importate in Finlandia.

31. Prima di tutto occorre sottolineare che l'atto di adesione (art. 2) si basa sul principio dell'applicazione immediata e integrale di tutte le disposizioni del diritto comunitario (primario e derivato) alla Finlandia, fatte salve evidentemente le disposizioni transitorie previste da altre norme del medesimo atto di adesione [6].

32. Ritengo inoltre che, ai sensi degli artt. 9, 12, 13 e 16 del Trattato, l'unione doganale sulla quale è fondata la Comunità presenti due elementi fondamentali: il primo è il divieto, di carattere «generale e assoluto» [7], di applicare, fra gli Stati membri, dazi all'importazione e all'esportazione così come qualsiasi tassa di effetto equivalente. Questo elemento è completato dalle disposizioni relative all'eliminazione di tutte le forme di restrizioni quantitative tra gli Stati membri (artt. da 12 a 17 e da 30 a 37 del Trattato), disposizioni che sanciscono la prima delle quattro libertà fondamentali della Comunità, la libera circolazione delle merci. Il secondo elemento fondamentale dell'unione doganale risiede nell'adozione di una tariffa doganale comune applicabile agli scambi tra Stati membri e paesi terzi (artt. da 18 a 29).

6 — V., ad esempio, sentenza 9 dicembre 1982, causa 285/91, Metallurgiki Halyps/Commissione (Racc. pag. 4261, punto 8).

7 — V., ad esempio, sentenza 14 settembre 1995, cause riunite C-485/93 e C-486/93, Simitzi (Racc. pag. I-2655, punto 14).

Occorre così distinguere chiaramente questi due elementi dell'unione doganale, come sottolinea giustamente anche la KappAhl Oy.

33. Il divieto, tra Stati membri, dei dazi all'importazione e all'esportazione così come di qualsiasi tassa di effetto equivalente si applica tanto ai prodotti provenienti dagli Stati membri, quanto ai prodotti provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica negli Stati membri, poiché, conformemente ad una giurisprudenza consolidata della Corte [8], questi ultimi prodotti sono «definitivamente e totalmente» equiparati ai prodotti originari degli Stati membri.

34. Ritengo che l'art. 99 dell'atto di adesione debba essere interpretato alla luce di questo principio fondamentale.

35. Prima di tutto, risulta chiaramente dalla sua interpretazione letterale che questo articolo contiene solo una deroga provvisoria all'applicazione della tariffa doganale comune negli scambi tra uno Stato membro e i paesi terzi. Da una parte, questa deroga riguarda esclusivamente alcuni prodotti provenienti dai paesi terzi, indicati nell'allegato XI, e, dall'altra, essa non può durare oltre un periodo di tre anni dopo l'adesione della Repubblica di Finlandia alle Comunità.

36. Tuttavia, l'art. 99 non prevede alcuna deroga al principio del divieto di mantenere o introdurre nuovi dazi doganali tra gli Stati membri; in altri termini, esso non riguarda la libera circolazione delle merci in seno al mercato interno, ossia all'interno del territorio doganale della Comunità. Una deroga così importante al principio, fondamentale per il mercato comune, del divieto tra gli Stati membri dei dazi doganali e delle tasse di effetto equivalente, principio che si applica all'insieme dei prodotti e delle merci, dovrebbe risultare espressamente e in modo inequivocabile dal testo stesso dell'art. 99 dell'atto di adesione e dovrebbe essere interpretato restrittivamente [9].

37. D'altronde, questa è la conclusione a cui si giunge applicando le regole di interpretazione già formulate dalla Corte per quanto riguarda le deroghe previste dagli atti di adesione. In particolare, le deroghe: a) devono essere previste espressamente [10]; b) devono

8 — V., ad esempio, sentenze 15 dicembre 1976, causa 41/76, Donckerwolcke e Schou (Racc. pag. 1921, punti 14 e 15), e 11 giugno 1985, causa 288/83, Commissione/Irlanda (Racc. pag. 1761, punto 24). V. anche sentenza 22 marzo 1990, causa C-83/89, Vincent Houben (Racc. pag. I-1161, punti 9 e 10).

9 — V., ad esempio, sentenze 15 aprile 1997, causa C-272/93, Deutsches Milch-Kontor GmbH (Racc. pag. I-1905, punto 35), così come le meno recenti sentenze 13 novembre 1964, cause riunite 90/63 e 91/63, Commissione/Lussemburgo e Belgio (Racc. pag. 1199), e 20 aprile 1978, cause riunite 80/77 e 81/77, Les commissionnaires réunis (Racc. pag. 927, punto 24).

10 — V., ad esempio, sentenza Metallurgiki Halyps/Commissione, citata alla nota 6 (punto 8).

essere interpretate restrittivamente [11], e c) devono essere interpretate in vista della realizzazione più agevole degli scopi del Trattato e dell'applicazione intera delle sue norme [12].

38. A mio parere la deroga prevista all'art. 99 riguarda i prodotti dei paesi terzi importati direttamente in Finlandia, e quindi non i prodotti originari degli Stati membri, ai quali sono equiparati i prodotti originari di paesi terzi, ma che si trovano in libera pratica in uno qualsiasi degli Stati membri.

39. Dato che le disposizioni dell'atto di adesione devono essere interpretate tenendo conto dei fondamenti e del sistema della Comunità, quali fissati nel Trattato [13], ritengo che il tenore di questa norma sia chiaro e che essa vada interpretata restrittivamente. Di conseguenza, non è necessario estendere il suo ambito di applicazione ai prodotti originari di paesi terzi che si trovano già in libera pratica nella Comunità.

40. Questa conclusione è anche confermata dalla piena equiparazione tra i prodotti originari degli Stati membri e quelli provenienti da paesi terzi, ma che si trovano in libera pratica negli Stati membri per quanto riguarda l'applicazione a questi prodotti, tra l'altro, dell'art. 12, conformemente all'art. 9, n. 2, come d'altronde riconosciuto da una giurisprudenza costante della Corte [14].

41. A mio parere, soltanto l'adozione di un'interpretazione restrittiva dell'art. 99 dell'atto di adesione concorda con l'obiettivo del completamento del mercato comune così come con quello della garanzia della libera circolazione delle merci. In altri termini, questa interpretazione è conforme alla realizzazione degli obiettivi del Trattato, all'applicazione integrale delle sue norme, nonché alla ratio del regime transitorio instaurato dal suddetto articolo [15], come esaminerò in prosieguo.

42. Questa conclusione è corroborata anche dall'interpretazione sistematica dell'art. 99. Osservo così che questa norma rientra nel capo IV dell'atto di adesione, intitolato «Relazioni esterne, ivi compresa l'unione doganale» (artt. da 97 a 105). Questo capo

11 — V., ad esempio, sentenze 29 marzo 1979, causa 231/78, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. 1447, punto 16); 23 marzo 1983, causa 77/82, Anastasia Peskeloglou (Racc. pag. 1085, punto 12); 10 maggio 1984, causa 58/83, Commissione/Grecia (Racc. pag. 2027, punto 9), e 17 gennaio 1985, causa 11/82, Piraiki-Patraiki e a./Commissione (Racc. pag. 207, punto 26).

12 — Sentenza 25 febbraio 1988, cause riunite 194/85 e 241/85, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1037, punti 19 e 20), che riguardava una deroga al principio della libera circolazione dei prodotti agricoli.

13 — V., ad esempio, sentenza Commissione/Regno Unito, citata alla nota 11 (punto 12).

14 — V., in particolare, sentenza Donckerwolcke e Schou, citata alla nota 8 (punti 14 e 15).

15 — La Corte ha reiteratamente interpretato disposizioni di un atto di adesione che introducono deroghe all'uno o all'altro principio, con l'obiettivo che questa interpretazione concordi con la ratio del regime transitorio instaurato; v., per esempio, sentenze 27 settembre 1989, causa 9/88, Lopes da Veiga (Racc. pag. 2989, punto 10), in ordine alla libera circolazione dei lavoratori, e 27 marzo 1990, causa C-113/89, Rush Portuguesa (Racc. pag. I-1417, punto 13), in materia di libera prestazione di servizi. V. anche sentenza 30 maggio 1989, causa 305/87, Commissione/Grecia (Racc. pag. 1461, punti da 15 a 27), in ordine alla libera circolazione dei lavoratori.

contiene, fra l'altro, una disciplina specifica relativa all'applicazione, da parte della Repubblica di Finlandia, di accordi internazionali conclusi dalla Comunità con paesi terzi [16].

43. La sola norma del capo IV che non riguarda le relazioni esterne è l'art. 101, ai sensi del quale la Repubblica di Finlandia è autorizzata ad aprire, fino al 31 dicembre 1999, un contingente tariffario annuale a dazio zero per lo stirene [17]. Tuttavia, lo ripeto, si tratta, nella fattispecie, di una norma specifica che, contrariamente all'art. 99, prevede espressamente alcune restrizioni all'applicazione della deroga, al fine di non pregiudicare il principio della libera circolazione delle merci [18]. Inoltre, esisteva in questo caso una disposizione specifica relativa all'esportazione di determinati prodotti della Finlandia verso gli altri Stati membri [19].

44. Il governo finlandese solleva poi una serie di argomenti tratti da una interpretazione teleologica dell'art. 99 dell'atto di adesione. Innanzi tutto esso sostiene che la deroga prevista dall'art. 99, che era stata ammessa per la Repubblica di Finlandia, mirava a facilitare l'adattamento di settori industriali sensibili al momento dell'adesione e forniva alla Repubblica di Finlandia l'occasione di sopprimere per tappe la propria precedente normativa doganale protezionista [20]. Tuttavia, questa deroga non consentirebbe di proteggere questi settori sensibili se fosse impossibile applicare dazi doganali anche a merci di paesi terzi importate attraverso un altro Stato membro. Infatti, se fosse possibile sfuggire all'imposizione da parte delle autorità finlandesi dei suddetti dazi integrativi importando il prodotto attraverso un altro Stato membro, allora in Finlandia non sarebbero mai importate merci direttamente da paesi terzi.

45. Il governo finlandese sottolinea altresì che è possibile che merci provenienti da paesi terzi e destinate alla Finlandia siano sdoganate in un altro Stato membro e siano successivamente introdotte nel territorio finlandese. Esso sottolinea quindi che questo modo di procedere avrebbe l'effetto di perturbare gli scambi e di falsare la concorrenza, il che sarebbe contrario all'obiettivo della creazione di un mercato unico, che consiste

16 — Si tratta degli artt. 100 e da 102 a 105 dell'atto di adesione.

17 — Specie di idrocarburo che rientra nella composizione di numerose materie plastiche.

18 — L'art. 101, n. 1, dispone che la Repubblica di Finlandia è autorizzata ad aprire, fino al 31 dicembre 1999, un contingente tariffario annuale a tasso zero per lo stirene di volume pari a 21 000 tonnellate, a condizione che le merci in questione: a) siano immesse in libera pratica nel territorio della Finlandia e siano ivi consumate o vi subiscano una trasformazione atta a conferire l'origine comunitaria, e b) restino soggette a vigilanza doganale conformemente alle pertinenti disposizioni comunitarie in materia di destinazione particolare.

19 — Ai sensi dell'art. 101, nn. 2 e 3, dell'atto di adesione, le disposizioni di cui al n. 1 si applicano solo se a complemento della dichiarazione di immissione in libera pratica viene presentata una licenza, rilasciata dalle competenti autorità finlandesi, attestante che le merci in questione rientrano nella sfera di applicazione del n. 1. Inoltre, la Commissione e le autorità finlandesi competenti adottano le misure necessarie per garantire che il consumo finale delle merci in questione o la trasformazione atta a conferire loro l'origine comunitaria abbiano luogo nel territorio della Repubblica di Finlandia.

20 — Come riferito dallo stesso governo finlandese (punto 11 delle sue osservazioni scritte), i dazi riscossi su alcuni prodotti provenienti da paesi terzi superavano in effetti del 20% quelli della tariffa doganale comune.

nel garantire a tutti gli operatori economici le stesse condizioni di concorrenza [21].

46. Su questo problema, partendo dal principio che l'art. 99 dell'atto di adesione non riguarda le merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica nella Comunità e sono successivamente importate in Finlandia, la Commissione riconosce che l'interpretazione da essa proposta si iscrive nella logica del ravvicinamento tra la tariffa doganale imposta dalla Finlandia e quella della Comunità. Essa sostiene che l'art. 99 di cui trattasi fissava, per un periodo transitorio, lo scarto massimo tra le due tariffe che la Finlandia doveva utilizzare nell'ottica del rapporto vantaggi/svantaggi. Leggeri scarti tra le due tariffe contribuirebbero ad evitare gli sviamenti di traffico, offrendo nello stesso tempo una protezione ai settori industriali sensibili e incitando questi ultimi ad adattarsi rapidamente alla nuova realtà comunitaria.

47. A mio parere, anche se il rischio di sviamenti di traffico è particolamente aumentato dato che, dopo la sua adesione alle Comunità, la Repubblica di Finlandia non può più esercitare alcun controllo alle frontiere interne della Comunità, ciò non è sufficiente a giustificare l'imposizione del dazio integrativo controverso in base alla legge nazionale, in quanto l'imposizione di questo dazio sarebbe in diretto contrasto con un principio fondamentale del Trattato.

21 — Il governo finlandese spiega (al punto 13 delle sue osservazioni scritte) che, in assenza di una tariffa esterna uniforme verso i paesi terzi, il rispetto del divieto di imporre dazi nel mercato interno, che costituisce il secondo elemento dell'unione doganale, non è possibile senza perturbare gli scambi.

48. Parimenti, ritengo che non sia neppure pregiudicato, nel caso di specie, il principio della parità di trattamento degli operatori economici a causa della differenza di trattamento, in materia di dazi doganali, tra prodotti provenienti da paesi terzi direttamente importati in Finlandia e prodotti già immessi in libera pratica in un altro Stato membro e in seguito introdotti in Finlandia. Infatti in questo caso ci si trova in presenza di un trattamento diverso di situazioni diverse, il che non è vietato dal diritto comunitario.

49. Infine, il governo finlandese tenta di suffragare il suo punto di vista ricorrendo all'interpretazione storica dell'art. 99. In particolare esso sostiene che l'interpretazione da esso seguita si basa su elementi che risalgono allo stadio dei negoziati relativi alla sua adesione alle Comunità. Quando iniziarono i negoziati con la Commissione, la Repubblica di Finlandia tentò di mantenere i controlli alle frontiere per un periodo determinato. Essa tuttavia non riuscì in tale intento e i nuovi Stati membri si impegnarono così a sopprimere i controlli alle frontiere nei confronti degli altri Stati membri.

50. Il governo finlandese fa valere inoltre una dichiarazione comune degli Stati membri di allora, che conteneva una condizione scritta secondo cui l'applicazione di questi dazi doganali transitori non autorizzava la creazione di misure di controllo alle frontiere interne/intracomunitarie. Questa condizione diverrebbe priva di oggetto se la possibilità per la Repubblica di Finlandia di esigere dazi più elevati di quelli previsti dalla tariffa doga-

nale comune fosse prevista soltanto per l'importazione in Finlandia di prodotti provenienti direttamente da paesi terzi.

51. Per la KappAhl Oy, le informazioni che riguardano lo svolgimento dei negoziati di adesione, le posizioni assunte dalle parti interessate durante tali negoziati e i pareri personali di funzionari della Commissione sul problema, elementi fatti valere dal governo finlandese, costituiscono altrettante fonti che sono a disposizione del solo governo finlandese. Pertanto, questi elementi, inaccessibili al pubblico, non potrebbero essere ammessi ai fini dell'interpretazione dell'art. 99 dell'atto di adesione, salvo pregiudicare il principio della «parità delle armi» nell'ambito processuale, sancito dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

52. Gli argomenti del governo finlandese non possono essere accolti.

53. Ritengo che gli elementi riguardanti informazioni relative allo svolgimento dei negoziati tra la Repubblica di Finlandia e la Comunità non possano essere ammessi ai fini dell'interpretazione di una qualsiasi disposizione dell'atto di adesione, dal momento che essi non trovano alcun riscontro nel testo della disposizione che è oggetto di interpretazione. A tal fine penso che basti ricordare che la Corte ha ripetutamente affermato che le dichiarazioni riportate in un processo verbale del Consiglio durante i lavori preparatori sfociati nell'adozione di un atto «non possono essere prese in considerazione ai fini della sua interpretazione allorché il contenuto della dichiarazione non trova alcun riscontro nel testo della disposizione di cui trattasi e non ha pertanto portata giuridica» [22].

54. La Commissione ci ha fatto sapere che, durante i negoziati, la rappresentanza permanente della Repubblica di Finlandia aveva chiesto l'instaurazione di una procedura comunitaria per far fronte al rischio di sviamenti di traffico, ma che tuttavia nessuna procedura del genere era stata istituita. Poiché non era stato dato seguito alla proposta della Repubblica di Finlandia, la rappresentanza permanente chiese espressamente di poter imporre, sui prodotti provenienti da paesi terzi importati in Finlandia attraverso il territorio di un altro Stato membro, un dazio in misura pari alla differenza tra la tariffa nazionale e la tariffa comunitaria. Tuttavia, come giustamente sottolineato dalla Commissione, l'esistenza di una tariffa doganale differenziata sarebbe indissociabile da sistemi di controllo e si accompagnerebbe necessariamente all'instaurazione di meccanismi di salvaguardia. Tuttavia, la Comunità non ha accordato alla Repubblica di Finlandia una deroga di tale portata.

55. Per giunta, la possibilità di mantenere un trattamento tariffario differenziato per alcuni

22 — V., in particolare, le sentenze 13 febbraio 1996, cause riunite C-197/94 e C-252/94, Bautiaa e Société française maritime (Racc. pag. I-505, punto 51); 26 febbraio 1991, causa C-292/89, Antonissen (Racc. pag. I-745, punto 18), e la *meno recente sentenza 30 gennaio 1985, causa 143/83*, Commissione/Danimarca (Racc. pag. 427, punto 13).

prodotti importati in Finlandia dopo essere stati immessi in libera pratica in un altro Stato membro non è fatta valere in modo espresso e inequivocabile né nella risposta iniziale della Commissione alla relativa richiesta della rappresentanza permanente della Finlandia né nel testo dell'atto di adesione.

56. Al contrario, nell'ottobre 1993, la Comunità ha adottato la posizione comune seguente [23]: «La Comunità può accettare che la Finlandia mantenga per tre anni a partire dalla data di adesione i suoi dazi doganali per i prodotti indicati in allegato, le cui aliquote sono più elevate di quelle che risultano dalla tariffa doganale comune, fermo restando che tale mantenimento non deve comportare controlli alle frontiere interne. D'altronde, la Comunità invita la Finlandia a valutare la possibilità di utilizzare questo periodo transitorio per procedere ad un ravvicinamento progressivo delle aliquote menzionate alla tariffa doganale comune» [24].

57. Questa posizione comune delle Comunità si riflette ormai nell'art. 153 dell'atto di adesione, che dispone:

«Al fine di non ostacolare il buon funzionamento del mercato interno, l'applicazione delle disposizioni nazionali dei nuovi Stati membri durante i periodi transitori contemplati nel presente Atto non deve condurre a controlli di frontiera tra gli Stati membri».

58. Inoltre, dato che la Comunità ha espressamente respinto l'introduzione del sistema di controllo comunitario proposto dalla Repubblica di Finlandia durante i negoziati di adesione, la Commissione conclude che la sola vera alternativa sembra essere o l'istituzione di controlli alle frontiere interne, soluzione che la Comunità ha respinto esplicitamente, o il rischio di sviamenti di traffico.

59. Tuttavia, ritengo che il rischio di sviamenti di traffico potrebbe, in ultima analisi, essere considerato meno grave del rischio di aprire in maniera incontrollata gli otri di Eolo nel senso di provocare l'inosservanza di una libertà fondamentale, la libera circolazione delle merci, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 99 dell'atto di adesione, disposizione che, per la sua natura derogatoria, dev'essere interpretata restrittivamente. Infatti, tale interpretazione estensiva potrebbe funzionare come un cavallo di Troia che consentirebbe di eludere il fondamentale principio di diritto comunitario della

23 — Le lettere successive della rappresentanza permanente della Finlandia, in data 10 marzo 1993 e 1° giugno 1993, figurano, rispettivamente, come allegati III e IV delle osservazioni scritte della Commissione. Anche la citata posizione comune della Comunità è stata adottata dal comitato dei rappresentanti permanenti durante la riunione del 27 ottobre 1993. Questo documento figura come allegato IV delle osservazioni scritte della Commissione.

24 — D'altronde ciò risulta anche dalla lettera n. 14923, del 15 dicembre 1995, indirizzata dal competente servizio della Commissione alla rappresentanza permanente della Finlandia presso le Comunità, con la quale la Commissione ha fatto sapere al governo finlandese che l'art. 99 dell'atto di adesione non autorizzava una tale deroga al principio fondamentale della libera circolazione delle merci e lo ha invitato ad adottare i provvedimenti necessari per cessare di violare, mantenendo in vigore la legge n. 1255/1994, gli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 9 del Trattato. Con la sua lettera del 25 marzo 1996, il governo finlandese ha dichiarato di non condividere il punto di vista della Commissione relativo all'interpretazione dell'art. 99; tuttavia, per ragioni pratiche, esso ha deciso di abrogare la disposizione controversa della legge n. 1255/94.

libera circolazione delle merci, sancito dal Trattato.

60. Di conseguenza, interpretato alla luce degli artt. 9, 10, 12 e 13 del Trattato, l'art. 99 dell'atto di adesione non potrebbe giustificare l'imposizione o il mantenimento di un dazio doganale come quello previsto dalla legge finlandese n. 1255/94, che si applica alle merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica in un altro Stato membro della Comunità europea e vengono importate da tale Stato in Finlandia.

VI — Conclusione

Alla luce dell'analisi sin qui svolta, propongo alla Corte di risolvere nei seguenti termini la questione pregiudiziale proposta dall'Uudenmaan lääninoikeus:

«L'art. 99 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione europea, come modificato dalla decisione del Consiglio dell'Unione europea 1° gennaio 1995, 95/1/CE, Euratom, CECA, recante adattamento degli atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea, dev'essere interpretato nel senso che non riguarda le merci provenienti da paesi terzi che si trovano in libera pratica in un altro Stato membro della Comunità europea e vengono importate da tale Stato in Finlandia».