CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 6 OTTOBRE 1983 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se gli artt. 1, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 29 settembre 1978, n. 2271 (GU L 275, del 30 settembre 1978, pag. 28) e dei sei altri regolamenti che lo hanno successivamente sostituito, con riguardo all'art. 4, n. 3, del regolamento (CEE) del Consiglio 12 dicembre 1972, n. 2682 (GU L 289, del 27 dicembre 1972, pag. 13), nella versione del regolamento (CEE) del Consiglio 4 aprile 1978, n. 707 (GU L 94, dell'8 aprile 1978, pag. 7), siano invalidi nella parte in cui prescrivono per l'esportazione di mannite e sorbite di cui alle voci 20 04 CII e III e 38.19 T della tariffa doganale comune, per le quali non è stata concessa alcuna restituzione alla produzione, l'applicazione dei tassi di restituzione all'esportazione secondo la tabella I, anziché secondo la tabella II degli allegati ai suddetti regolamenti che stabiliscono i tassi di riduzione.

2. In caso di soluzione affermativa della prima questione: quali siano le conseguenze giuridiche dell'invalidità dei suddetti regolamenti.

Il contesto normativo nel quale si devono inquadrare le suddette questioni è, a grandi linee, il seguente:

a) Il regolamento del Consiglio 18 dicembre 1967, n. 1009/67 (GU L 308, della stessa data, pag. 1) istituiva un'organizzazione comune del mercato per il settore dello zucchero e definiva i prodotti soggetti a tale organizzazione. A norma dell'art. 9, n. 6, per taluni di questi prodotti usati nella fabbricazione di taluni prodotti dell'industria chimica doveva essere concessa una restituzione alla produzione. Restituzioni all'esportazione potevano essere concesse per l'esportazione dei prodotti di cui all'art. 1, n. 1, lett. a), c) e d), come tali o sotto forma di merci elencate nell'allegato del regolamento, allegato che veniva successivamente modificato col regolamento 20 dicembre 1968, n. 2100 (GU L 309, del 24. 12. 1968, pag. 4). Le norme generali per la concessione delle restituzioni e la fissazione dei relativi importi dovevano essere adottate dal Consiglio (art. 17).

b) Queste norme venivano dettate nel regolamento (CEE) del Consiglio n. 2682/72, relativamente, fra l'altro, alle merci elencate nel suddetto allegato. L'art. 4, n. 3, stabilisce che «per la fissazione del tasso della restituzione, viene tenuto conto, se del caso, delle restituzioni alla produzione ... che sono applicabiliti negli Stati membri, conformemente alle disposizioni del regolamento relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore considerato, per quanto riguarda i prodotti di base o i prodotti ad essi assimilati».

c) Con regolamento (CEE) 19 dicembre 1974, n. 3330 (GU L 359, del 31. 12. 1974, pag. 1) veniva abrogato il rego-

1 — Traduzione dall'inglese.

lamento n. 1009/67/CEE e si stabiliva una nuova disciplina per l'organizzazione comune del mercato dello zucchero. Con l'art. 9, n. 4, si autorizzava (senza renderla obbligatoria) la concessione di restituzioni alla produzione per i suddetti prodotti usati nella fabbricazione di taluni prodotti dell'industria chimica, e con l'art. 19 si stabiliva che potevano essere concesse restituzioni all'esportazione per i prodotti contemplati dal precedente regolamento, ed in particolare per quelli elencati nell'allegato. Quest'ultimo veniva a sua volta modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 4 aprile 1978, n. 705 (GU L 94, dell' 8. 4. 1978, pag. 1), per includere nella sottovoce 29.04 C «polialcoli», ai punti II e III, rispettivamente la mannite e la sorbite, e nella sottovoce 38.19 T la sorbite diversa dalla sorbite della sottovoce n. 29.04 C III. Il regolamento n. 2682/72 restò in vigore anche dopo l'adozione del regolamento n. 3330/74.

d) A norma del regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1978, n. 1400 (GU L 170, del 27. 6. 1978, pag. 9), per i prodotti di cui all'art. 1, n. 1, lett. a), del regolamento n. 3330/74 e per gli sciroppi di saccarosio della sottovoce ex 17.02 D II della tariffa doganale comune, «che sono utilizzati nella fabbricazione dei prodotti dell'industria chimica elencati nell'allegato», è concessa una restituzione alla produzione. Nell'allegato figurano fra l'altro le sottovoci 29.04 C II e III (mannite e sorbite) e 38.19 T (sorbite diversa).

e) I sette regolamenti della Commissione richiamati nella prima questione pregiudiziale fissavano i tassi delle restituzioni all'esportazione vigenti dal 1° ottobre 1978 (fino al 30. 6. 1980) per i «prodotti di base che figurano nell'allegato A del regolamento (CEE) n. 2682/72 e di cui all'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 3330/74, esportati sotto forma di merci che figurano nell'allegato I del regolamento (CEE) n. 3330/74». Nella tabella I era previsto un tasso meno elevato per queste stesse merci, nel caso che esse figurino nell'allegato del regolamento (CEE) n. 1400/78, e nella tabella II un tasso più elevato per le merci diverse da quelle considerate nella tabella I. Ciascuno di questi regolamenti della Commissione richiama l'art. 4, n. 3, del regolamento (CEE) n. 2682/72 (il quale prevede che, per la fissazione del tasso della restituzione, viene tenuto conto, se del caso, delle restituzioni alla produzione applicabili in tutti gli Stati membri e determinate). Benché i regolamenti non lo dicano espressamente, sembra chiaro che lo scopo fosse quello di tener conto, nel fissare il tasso delle restituzioni all'esportazione, di eventuali restituzioni alla produzione, in modo che, qualora fosse «applicabile» una restituzione alla produzione, la restituzione all'esportazione venisse ridotta.

f) Dal 1° luglio 1980 il tasso meno elevato si applica soltanto qualora le merci «siano indicate nell'allegato del regolamento (CEE) n. 1400/78 e ... abbiano beneficiato di una restituzione alla produzione».

L'impresa tedesca Merck produceva originariamente mannite e sorbite a partire da zucchero cristallino, trasformandolo

in una soluzione di zucchero invertito e sottoponendo quest'ultima ad idrogenazione per ottenere congrui quantitativi dei due prodotti. Fino al settembre 1974 le veniva corrisposta la restituzione alla produzione ed una restituzione all'esportazione a tasso ridotto. Da quel momento al 1978 non si avevano, a quanto pare, restituzioni alla produzione. Nel frattempo, nel 1976, la Merck cominciava ad acquistare soluzioni di zucchero invertito da altri produttori, procedendo essa stessa all'idrogenazione mediante un sistema di produzione continua per ottenere mannite e sorbite.

Le autorità tedesche ritenevano che la soluzione di zucchero invertito non era un prodotto elencato nell'art. 1, n. 1, lett. a), del regolamento n. 3330/74, né uno sciroppo di saccarosio ai sensi dell'art. 1 del regolamento n. 1400/78, poiché era composto in sostanza dal glucosio, fruttosio ed acqua. Di conseguenza, non poteva essere concessa la restituzione alla produzione. A quanto pare, la Merck non contestava questo punto di vista, condiviso anche dalla Commissione.

Le autorità tedesche decidevano inoltre che, poiché la mannite e la sorbite figurano nell'allegato del regolamento n. 1400/78, per la restituzione all'esportazione doveva applicarsi il tasso ridotto.

La Merck si oppone a questa tesi, sostenendo che i regolamenti per la fissazione del tasso della restituzione vanno intesi nel senso che il tasso più elevato è escluso soltanto per i prodotti che hanno effettivamente fruito di una restituzione alla produzione, ovvero, se questa interpretazione non fosse esatta, che i regolamenti sono invalidi in quanto la Commissione non ha attuato lo scopo manifesto dell'art. 4, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 2682/72 che è quello di tener conto, nella fissazione delle restituzioni all'esportazione, della possibilità di restituzioni alla produzione, il che non era avvenuto nella fattispecie.

La Commissione replica in sostanza che rispondeva perfettamente ai criteri di efficienza o semplificazione amministrativa il fatto di istituire un sistema che non implicasse controlli intesi ad accertare se fossero state effettivamente richieste restituzioni alla produzione. A suo avviso, essa poteva presumere che la mannite e la sorbite derivassero unicamente da prodotti di cui all'allegato A del regolamento n. 2682/72 ed elencati nell'art. 1 del regolamento n. 3330/74. La questione era risolta, in base al fatto che la mannite e la sorbite sono menzionate nell'allegato del regolamento n. 1400/78. Dopo aver appreso che la Merck aveva adottato un nuovo metodo di fabbricazione, essa aveva modificato il regolamento, entro un termine ragionevole, con effetto dal 1° luglio 1980.

Il giudice a quo chiede se i sette regolamenti siano invalidi. Esso parte, tuttavia, dal presupposto che l'interpretazione data dalle autorità tedesche a questi regolamenti ed al regolamento n. 1400/78 sia corretta, e cioè che la restituzione debba essere calcolata in base al tasso ridotto, poiché la mannite e la sorbite sono menzionate nell'allegato di quest'ultimo regolamento.

Prima di affrontare la questione dell'invalidità, è quindi necessario stabilire anzitutto se tale interpretazione sia corretta.

Le merci da prendere in considerazione sono quelle summenzionate, «sempre che siano indicate nell'allegato». A mio avviso, per stabilire in qual misura determinate merci siano comprese nell'allegato, il regolamento n. 1400/78 dev'essere letto nel suo complesso. Non è esatto prendere semplicemente in considerazione, avulse dal loro contesto, parole che figurano nell'allegato. È pacifico che la restituzione alla produzione è concessa soltanto per i prodotti considerati

che sono utilizzati nella fabbricazione dei prodotti dell'industria chimica elencati nell'allegato. I prodotti elencati nell'allegato sono quelli, e soltanto quelli, che sono stati fabbricati usando i «prodotti di base». Perciò, la mannite e la sorbite sono incluse nella tabella I dei sette regolamenti soltanto in quanto sia provato che si tratta di mannite e sorbite fabbricate usando i prodotti di base cui si riferisce l'art. 1 del regolamento n. 1400/78. Ciò non si verifica nella fattispecie. Di conseguenza, esse rientrano nella tabella II e ad esse si applica il tasso di restituzione più elevato.

Questo risultato emerge, a mio avviso, dalla corretta lettura dei regolamenti, e ritengo ch'esso sia pienamente conforme (e l'unico conforme) all'art. 4, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 2682/72. Esso non è in contrasto con l'originaria preoccupazione della Commissione, che voleva evitare controlli per accertare se, nei casi in cui spettasse una restituzione, questa fosse stata effettivamente concessa. Nel presente caso non si tratta di stabilire se colui che avesse potuto chiedere una restituzione alle produzione, e non l'abbia fatto, possa ottenere la restituzione all'esportazione secondo il tasso più elevato. Questo è un problema del tutto diverso, che non si pone nella fattispecie. Si tratta solo di stabilire quali prodotti rientrino nell'allegato del regolamento n. 1400/78.

A mio avviso, i sette regolamenti in questione, intesi nel senso suddetto, non sono invalidi.

Se fossi pervenuto alla conclusione contraria — e cioè che, secondo una corretta interpretazione del regolamento, a tutti i tipi di mannite e di sorbite si debba applicare il tasso meno elevato della restituzione all'esportazione (anche qualora essi non diano alcun diritto alla restituzione alla produzione, perché non fabbricati a partire da uno dei prodotti indicati) — sarebbe sorta la questione della validità dei sette regolamenti della Commissione nella parte in cui essi escludono l'applicazione del tasso più elevato della restituzione all'esportazione per la mannite e la sorbite che non diano diritto alla restituzione alla produzione.

Ritengo che, se quest'ultima è l'interpretazione esatta, la Commissione non abbia soddisfatto, nel redigere i sette regolamenti, le esigenze dell'art. 4, n. 3, del regolamento del Consiglio n. 2682/72. Manifestamente, non è corretto, nel fissare il tasso di una restituzione all'esportazione che si applica ad un determinato prodotto, tener conto di una restituzione alla produzione che non può essere concessa per il prodotto di cui trattasi. Inoltre, il trattare nello stesso modo tutti i tipi di mannite e di sorbite ai fini della restituzione all'esportazione costituisce una discriminazione a danno di quei produttori di mannite e di sorbite che non hanno diritto alla restituzione alla produzione e che, conseguentemente, sarebbero posti in una situazione economica svantaggiosa rispetto ad altri produttori, che abbiano diritto a tale restituzione.

La Commissione ha dedotto principalmente due argomenti a sostegno della validità dei propri regolamenti.

Il primo è quello relativo al fatto che la Commissione, nell'attuare le norme stabilite dal Consiglio nel regolamento n. 2682/72, disponeva di un ampio margine di discrezionalità ed era quindi legittimata ad optare per una procedura semplificata onde evitare difficoltà amministrative. Pur essendo chiaro che la Commissione dispone di un potere discrezionale e, in generale, può fissare il procedimento amministrativo che ritenga il migliore, non le è tuttavia lecito, nel farlo, superare i limiti posti dal Consiglio. A mio parere il regolamento del Consiglio

n. 2682/72 non consente di fissare, a fini di semplificazione amministrativa, una restituzione all'esportazione che tenga conto di una restituzione alla produzione che non può essere concessa per le merci di cui trattasi. Le difficoltà amministrative inerenti al funzionamento del sistema della restituzioni non erano tali che la Commissione non avesse altra scelta che quella da essa fatta dettando i regolamenti così come sono stati emanati. Ciò è dimostrato dal modo in cui la situazione è stata modificata nel luglio 1980.

In secondo luogo, la Commissione sostiene che, all'opoca in cui sono stati adottati i regolamenti, essa riteneva che per la fabbricazione di mannite e sorbite venissero usati unicamente prodotti per i quali può essere concessa una restituzione alla produzione. Questa presunzione risultava inesatta in seguito ad uno sviluppo tecnico del quale la Commissione non era al corrente. A suo avviso, l'impresa che decida di servirsi di un nuovo processo tecnico senza dare alla Commissione tempo sufficiente per valutarlo, agisce a proprio rischio e pericolo.

Ritengo che, dalle informazioni fornite alla Corte durante la fase orale del procedimento, risulti che la situazione non era questa. Non si trattava infatti di un nuovo processo tecnico, logicamente imprevedibile. In realtà era avvenuto questo: la prima fase di un processo in due stati (fabbricazione della soluzione di zucchero invertito e conseguente idrogenazione della stessa) veniva eseguita da un'altra impresa, a quanto pare per motivi di efficienza e per garantire una produzione continua. Ciò non costituisce uno sviluppo scientifico o tecnico che non potesse essere previsto, e per di più il nuovo metodo era stato adottato dalla Merck circa due anni prima che entrasse in vigore il primo regolamento della Commissione. Quale sarebbe stata la situazione se fosse stato messo a punto un processo tecnico completamente nuovo, del quale la Commissione non avesse avuto conoscenza, è una questione diversa che non dev'essere esaminata nel presente caso.

Ritengo pertanto che i regolamenti della Commissione, nella misura in cui escludono dall'applicazione del tasso più elevato della restituzione all'esportazione la mannite e la sorbite che non danno diritto ad una restituzione alla produzione, sono invalidi.

Per quest'ipotesi, il Finanzgericht chiede quali siano le conseguenze giuridiche dell'invalidità della normativa in questione.

Benché spetti «anzitutto alle autorità nazionali trarre, nel proprio ordinamento giuridico, le conseguenze dell'illegittimità (dichiarata nell'ambito dell'art. 177 del Trattato CEE) di un atto comunitario, per quanto riguarda il provvedimento nazionale d'attuazione dell'atto comunitario stesso» (causa 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero,* Racc. 1975, pag. 1279), la Corte ha il potere di precisare quale sia l'effetto della propria dichiarazione d'invalidità di un atto delle istituzioni comunitarie. Penso che nel presente caso, in definitiva, il giudice a quo debba considerare prive di efficacia giuridica le disposizioni dichiarate invalide. Non è necessaria alcuna ulteriore attività positiva da parte della Commissione. Pertanto, la dichiarazione d'invalidità implica che l'art. 1, lett. a), dei regolamenti della Commissione dovrà essere disapplicato nel caso di prodotti elencati nell'allegato al regolamento n. 1400/78 e

che non danno diritto alla restituzione alla produzione. Poiché a tali prodotti non può applicarsi l'art. 1, lett. a), per essi varrà quanto disposto dall'art. 1, lett. b) (cfr., ad esempio, conclusioni dell'avvocato generale Capotorti nella causa 238/78, *Ireks Arkady/Consiglio e Commissione*, Racc. 1979, pagg. 2955, 2991; conslusioni dell'avvocato generale Reischl nella causa 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle finanze dello Stato*, Racc. 1981, pagg. 1191, 1230; conclusioni dell'avvocato generale Warner nella causa 112/76, *Manzoni/FNROM*, Racc. 1977, pagg. 1647, 1662).

Cionondimeno, in base a quanto ritengo essere la corretta interpretazione dei regolamenti della Commissione, propongo che le questioni sottoposte alla Corte vengano risolte dichiarando che il relativo esame non ha messo in luce alcun elemento che possa inficiare la validità dei regolamenti della Commissione nn. 2271/78, 2555/78, 2807/78, 3115/78, 181/79, 410/79 e 615/79.

Poiché il rinvio è un incidente nel procedimento pendente dinanzi al giudice nazionale, la decisione sulle spese per quanto riguarda l'impresa dovrebbe essere riservata a detto giudice; le spese del procedimento pregiudiziale sostenute dalla Commissione dovrebbero restare a carico di questa.