SENTENZA DELLA CORTE (SECONDA SEZIONE)
DEL 12 LUGLIO 1979 [1]

Maggi GmbH
contro Hauptzollamt di Münster
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dal Finanzgericht di Münster)

«Perfezionamento attivo — importi compensativi monetari»

Causa 260/78

Massime

Agricoltura — Importi compensativi monetari — Applicazione da parte degli Stati membri — Esenzione in base ad un regime di perfezionamento attivo — Inammissibilità
(Regolamento della Commissione n. 1380/75)

Il regolamento della Commissione n. 1380/75, recante modalità d'applicazione degli importi compensativi monetari, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può applicare le proprie norme nazionali in materia di traffico di perfezionamento attivo per esentare dagli importi compensativi monetari, negli scambi intracomunitari, merci importate da un altro Stato membro, dove si trovavano in libera pratica.

Nel procedimento 260/78,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Münster, nella causa dinanzi ad esso pendente fra

MAGGI GMBH

e

HAUPTZOLLAMT DI MÜNSTER,

1 — Lingua processuale: il tedesco.

con l'intervento dell' OBERFINANZDIREKTION DI MÜNSTER,

domanda vertente sulla questione se sia compatibile con il diritto comunitario che uno Stato membro, nell'ambito del regime di perfezionamento attivo, esenti dagli importi compensativi monetari merci in libera pratica in un altro Stato membro,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai signori: Mackenzie Stuart, presidente di Sezione; M. Sørensen e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

Gli antefatti, il procedimento, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti ed il procedimento

1. L'attrice nella causa principale importava regolarmente zucchero dalla Francia in Germania, lo lavorava per ottenere preparazioni per zuppe per conto di un committente francese ed esportava i prodotti finiti in Francia e in Belgio.

Con provvedimento 9 gennaio 1974 il convenuto nella causa principale concedeva all'attrice, che aveva chiesto l'esonero dall'imposta di fabbricazione sullo zucchero e dagli importi compensativi monetari, il beneficio revocabile di un regime continuativo di perfezionamento attivo per la miscelatura ed il condizionamento di zucchero bianco ai fini della produzione di preparazioni per zuppe. Con provvedimento 20 gennaio 1975 il convenuto nella causa principale revocava l'autorizzazione al regime di perfezionamento attivo per il motivo che tale regime non era più necessario; la normativa tedesca relativa all'esenzione dall'imposta di fabbricazione sullo zucchero («Zuckersteuerbefreiungsordnung») contempla la possibilità di esentare da tale imposta lo zucchero importato per la fabbricazione di merci destinate all'esportazione; il regime di perfezionamento attivo non ha la funzione di esonerare dagli importi compensativi monetari.

Contro tale provvedimento l'attrice proponeva ricorso amministrativo, che veniva respinto dall'interveniente nella causa principale. Di conseguenza l'attrice adiva il Finanzgericht di Münster.

2. Con ordinanza 6 ottobre 1978 il Finanzgericht di Münster ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di giustizia, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'8 settembre 1975 fosse in via di principio compatibile con il diritto comunitario — e in ispecie col regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU n. L 106, pag. 1) e col regolamento (CEE) della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380 (GU n. L 139, pag. 37) — che, nell'ambito del commercio intracomunitario, uno Stato membro della Comunità nella sua composizione originaria esentasse dal pagamento degli importi compensativi monetari, in base alle norme nazionali relative al regime di perfezionamento attivo (nella fattispecie: il combinato disposto dei §§ 47 e segg. della legge doganale — "Zollgesetz" — del 1961 della Repubblica federale di Germania e del § 2, n. 1, della legge sulla riscossione dei prelievi — "Abschöpfungserhebungsgesetz" — del 1962), merci in libera circolazione in un altro Stato membro — alla cui importazione dovevano riscuotersi, a norma del diritto comunitario, importi compensativi monetari — a condizione che esse non fossero messe in libera circolazione nello Stato importatore, ma venissero lavorate sotto la vigilanza dell'autorità doganale e riesportate, come componenti di altre merci, nel paese d'origine o in un altro Stato membro.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

se l'esenzione dal pagamento degli importi compensativi monetari fosse compatibile col diritto comunitario anche nel caso in cui il diritto nazionale (nella fattispecie: il § 47, n. 2, della legge doganale tedesca) la subordinasse ad una decisione discrezionale dell'autorità doganale quanto all'affidabilità dell'operatore che avrebbe proceduto alla lavorazione.

3) In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 1) e 2):

se l'esenzione dal pagamento degli importi compensativi monetari fosse compatibile col diritto comunitario anche nel caso in cui il diritto nazionale (nella fattispecie: il § 48, n. 2, della legge doganale tedesca) la subordinasse alla valutazione comparativa, da parte dell'autorità doganale, degli interessi del suddetto operatore e di quelli dei produttori del paese importatore.»

3. Risulta dall'ordinanza del Finanzgericht che, nell'ambito della causa principale, l'attrice ha sostenuto che dai regolamenti della Commissione 30 maggio 1973, n. 1463, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU 1973, n. L 146, pag. 1) e n. 1380/75, sostitutivo del primo — menzionati nella decisione sul ricorso amministrativo — non si può inferire che negli scambi intracomunitari il regime di perfezionamento attivo non debba dar luogo ad esonero dagli importi compensativi monetari. Che il regime del perfe-

zionamento attivo fra gli Stati membri originari sia sostanzialmente ammissibile lo si deduce già dal regolamento della Commissione 18 giugno 1974, n. 1515, relativo all'applicazione del regime di perfezionamento attivo negli scambi tra la Comunità nella sua composizione originaria e i nuovi Stati membri, e fra i nuovi Stati membri, nel periodo di riscossione dei dazi doganali su tali scambi (GU 1974, n. L 163, pag. 17). L'attrice ha invocato, davanti al Finanzgericht, il 13° «considerando» del regolamento n. 1380/75, che recita:

«considerando che il regime previsto dal presente regolamento può riferirsi solo a prodotti che si trovano in libera circolazione all'interno della Comunità; che, inoltre, i prodotti che beneficiano di un importo compensativo devono essere di qualità tale da poter essere commercializzati in condizioni normali».

Secondo l'attrice risulta da questo «considerando» che il campo d'applicazione del regolamento si limita ai prodotti che, a differenza di quelli soggetti a regime di perfezionamento attivo, si trovano in libera pratica nella Comunità; d'altra parte, anche l'art. 11 del detto regolamento distingue fra le merci destinate alla messa in libera pratica e le altri merci.

4. Sempre dall'ordinanza del Finanzgericht risulta che il convenuto e l'interveniente nella causa principale hanno sostenuto che il regolamento n. 1515/74 non si applica nella fattispecie, poiché costituisce una normativa derogatoria, per il periodo transitorio, negli scambi con i nuovi Stati membri. A loro avviso, l'ammissibilità del regime di perfezionamento attivo non può dedursi nemmeno dal 13° «considerando» del regolamento n. 1380/75, poiché per prodotti non in libera pratica sono da intendersi solo quelli che non soddisfano le condizioni di cui all'art. 9, n. 2, del Trattato, mentre il prodotto originario di uno Stato membro si trova in una delle situazioni contemplate da tale disposizione.

5. Nell'ordinanza di rinvio il Finanzgericht rileva come nei regolamenti comunitari in materia non sia espressamente disciplinata la questione se si possa autorizzare un regime di perfezionamento attivo negli scambi intracomunitari allo scopo di concedere l'esenzione dagli importi compensativi monetari.

Il Finanzgericht osserva, inoltre, che gli artt. 7-15 del regolamento n. 1380/75, che disciplinano gli scambi intracomunitari, non contengono, a differenza dell'art. 6, relativo agli scambi con i paesi terzi, alcun rinvio di carattere generale alle disposizioni in materia di riscossione di dazi doganali, fra le quali rientrano probabilmente anche le norme nazionali sul perfezionamento attivo. Soltanto per la determinazione dell'aliquota dell'importo compensativo monetario, l'art. 8, n. 5 combinato col n. 1, fa riferimento alle norme doganali. Sorge, quindi, la questione se si possa, a contrario, concludere che le disposizioni nazionali in materia doganale non possono in generale trovare applicazione nel commercio intracomunitario.

Il Finanzgericht così prosegue:

«Un altro punto dubbio è se l'autorizzazione di un'operazione di perfezionamento attivo nell'ambito del commercio comunitario da parte di uno Stato membro — e quindi l'esenzione dal pagamento dell'importo compensativo monetario — sia compatibile con lo scopo dei regolamenti comunitari sopra menzionati. La funzione dell'importo compensa-

tivo monetario consiste essenzialmente nel compensare l'incidenza, sui prezzi di determinate merci, del divario fra il tasso di cambio effettivo e la parità ufficiale delle monete nazionali e nello stabilizzare i prezzi espressi in moneta nazionale. Ciò non interessa solamente gli scambi delle merci messe in libera circolazione nello Stato importatore, ma anche quelli delle merci che vengono lavorate in questo Stato sotto la vigilanza delle autorità doganali e successivamente esportate, come componenti di altri prodotti, nel paese d'origine o in un altro Stato membro . . .

I dubbi quanto alla liceità dell'esenzione dell'importo compensativo monetario accordata da uno Stato membro in base alle norme nazionali in materia di perfezionamento attivo appaiono ancor più giustificati se si considera che . . . l'applicazione uniforme del diritto comunitario potrebbe essere pregiudicata già per il fatto che le norme degli Stati membri in materia di perfezionamento attivo sono fra loro — e in parte notevolmente — divergenti (cfr. il preambolo della direttiva del Consiglio 4 marzo 1969 relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime di perfezionamento attivo, GU n. L 58, pag. 1) . . .»

6. L'ordinanza di rinvio è stata registrata in cancelleria il 13 dicembre 1978.

In conformità all'art. 20 dello Statuto della Corte di giustizia delle Comunità europee, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. P. Kalbe, in qualità d'agente, assistito dall'avvocato A. Stockburger, del foro di Francoforte, ha presentato osservazioni scritte. Con lettera in data 14 giugno 1979 la Commissione ha informato la Corte di aver designato, come agenti, il suo consigliere giuridico sig. Peter Gilsdorf e l'avv. Stockburger.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

Con ordinanza 28 marzo 1979 la Corte, a norma dell'art. 95, § 1, del regolamento di procedura, ha deciso di rimettere la causa alla Seconda Sezione.

II — Le osservazioni scritte presentate alla Corte dalla Commissione

Secondo la Commissione, già dalla lettera delle norme comunitarie in materia, può desumersi che non erano autorizzate, fra gli Stati membri originari, operazioni di perfezionamento attivo aventi per scopo l'esenzione dagli importi compensativi monetari: dal combinato disposto del regolamento di base del Consiglio n. 974/71 e del regolamento del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 2746 (GU 1972, n. L 291, pag. 148) — che ha modificato il primo — risulta che tutti gli scambi commerciali internazionali sono soggetti agli importi compensativi, sia che interessino Stati membri, sia che concernano paesi terzi (art. 1, n. 1). Non sono contemplate eccezioni.

La Commissione aggiunge che nemmeno il regolamento n. 1380/75, vigente al tempo dei fatti di causa ed emanato per l'attuazione del regolamento n. 974/71, contempla eccezioni al principio dell'applicazione obbligatoria degli importi compensativi monetari a tutti gli scambi

commerciali: l'art. 6 rinvia espressamente, per quanto riguarda gli scambi con i paesi terzi, alle disposizioni in materia di riscossione di dazi doganali o di prelievi all'importazione, la cui applicazione viene estesa agli importi compensativi monetari. Un analogo rinvio alle disposizioni doganali manca nel titolo III, che riguarda gli importi compensativi da applicarsi negli scambi intracomunitari. Soltanto singole norme di diritto doganale si possono applicare per analogia.

La Commissione ritiene la propria tesi corroborata da considerazioni di politica del diritto. Anzitutto, dopo la realizzazione dell'unione doganale europea, si è dovuto badare al momento dell'istituzione del sistema degli importi compensativi monetari, di ridurre al minimo gli ostacoli da questo necessariamente derivanti alla libera circolazione delle merci nell'ambito originario della Comunità. Il ripristino del regime del perfezionamento attivo nell'ambito degli importi compensativi monetari avrebbe obbligato il legislatore comunitario ad istituire accanto al sistema degli importi compensativi, ulteriori regimi doganali, destinati alla disciplina degli scambi fra gli Stati membri originari. Una decisione del genere sarebbe stata incompatibile con l'art. 9, n. 1, del Trattato.

La Commissione rileva, poi, che non si sarebbero potute applicare agli importi compensativi monetari le norme disciplinanti il regime del perfezionamento attivo; sarebbe stato necessario adottare nuove norme per il sistema degli importi compensativi. La direttiva di base del Consiglio 4 marzo 1969 (GU n. L 58, pag. 1) concerne solo le merci non in libera pratica nella Comunità. Se si fosse voluta estendere l'applicazione della direttiva agli importi compensativi monetari fra gli Stati membri originari, si sarebbe dovuta definire una nuova nozione di libera circolazione fra gli Stati membri; ora, tale nuova nozione non esiste.

Infine, se il regime del perfezionamento attivo fosse stato ripristinato negli scambi fra gli Stati membri originari, ciò avrebbe dovuto interessare tutti i prodotti. Ora, la necessità, sotto il profilo economico, di detto regime, potrebbe tutt'al più sussistere nel caso in cui il sistema degli importi compensativi si applichi al prodotto di base, ma non al prodotto riesportato dopo essere stato oggetto del perfezionamento. Tuttavia, qualora in casi del genere venisse autorizzato il traffico di perfezionamento attivo ai fini dell'esenzione dell'importo compensativo monetario, ciò provocherebbe distorsioni della concorrenza e svantaggi inerenti alla posizione geografica, che la Comunità non potrebbe assolutamente tollerare. In tutti i casi in cui l'importo compensativo si applica ai prodotti di base provenienti dagli Stati membri originari, ma non ai prodotti da essi ottenuti, le materie prime provenienti da Stati membri a moneta debole, qualora potessero fruire, grazie al regime di perfezionamento attivo, dell'esonero dal conguaglio monetario, godrebbero, rispetto a quelle provenienti da paesi membri a moneta forte, di vantaggi di prezzo talvolta incolmabili, ciò, almeno, per quanto riguarda i trasformatori situati in paesi a moneta forte.

Che, in realtà, il sistema degli importi compensativi monetari tenga conto anche del regime del perfezionamento attivo negli scambi con i paesi terzi, si deduce indirettamente dall'art. 1 del regolamento della Commissione 11 agosto 1978, n. 1947, che modifica il regolamento n. 1380/75 (GU 1978, n. L 221, pag. 14), con il quale è stato aggiunto all'art. 6 di quest'ultimo l'art. 6 bis, il quale contempla l'applicazione degli importi compensativi monetari in caso di traffico

di perfezionamento attivo. Nel commercio intracomunitario tale problema non si è posto, per il semplice motivo che il regime di perfezionamento attivo non esiste in quanto elemento del conguaglio monetario.

Concludendo, la Commissione constata che non è necessario risolvere la seconda e la terza questione, perché esse sono state formulate solo per il caso di soluzione affermativa della prima.

III — La fase orale del procedimento

All'udienza del 21 giugno 1979 la Commissione, rappresentata dal suo consigliere giuridico, sig. Peter Gilsdorf, in qualità di agente, ha svolto osservazioni orali.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni nella stessa udienza.

In diritto

1 Con ordinanza 6 ottobre 1978, pervenuta in cancelleria il 13 dicembre 1978, il Finanzgericht di Münster ha sottoposto a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE:

«1) Se l'8 settembre 1975 fosse in via di principio compatibile con il diritto comunitario — e in ispecie col regolamento (CEE) del Consiglio 12 maggio 1971, n. 974 (GU n. L 106, pag. 1) e col regolamento (CEE) della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380 (GU n. L 139, pag. 37) — che, nell'ambito del commercio intracomunitario, uno Stato membro della Comunità nella sua composizione originaria esentasse dal pagamento degli importi compensativi monetari, in base alle norme nazionali relative al regime di perfezionamento attivo (nella fattispecie: il combinato disposto dei §§ 47 e segg. della legge doganale — "Zollgesetz" — del 1961 della Repubblica federale di Germania e del § 2, n. 1, della legge sulla riscossione dei prelievi — "Abschöpfungserhebungsgesetz" — del 1962), merci in libera circolazione in un altro Stato membro — alla cui importazione dovevano riscuotersi, a norma del diritto comunitario, importi compensativi monetari — a condizione che esse non fossero messe in libera circolazione nello Stato importatore, ma venissero lavorate sotto la vigilanza dell'autorità doganale e riesportate, come componenti di altre merci, nel paese d'origine o in un altro Stato membro.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

se l'esenzione dal pagamento degli importi compensativi monetari fosse compatibile col diritto comunitario anche nel caso in cui il diritto nazionale (nella fattispecie: il § 47, n. 2, della legge doganale tedesca) la subordinasse ad una decisione discrezionale dell'autorità doganale quanto all'affidabilità dell'operatore che avrebbe proceduto alla lavorazione.

3) In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 1) e 2):

se l'esenzione dal pagamento degli importi compensativi monetari fosse compatibile col diritto comunitario anche nel caso in cui il diritto nazionale (nella fattispecie: il § 48, n. 2, della legge doganale tedesca) la subordinasse alla valutazione comparativa, da parte dell'autorità doganale, degli interessi del suddetto operatore e di quelli dei produttori del paese importatore.»

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra le autorità doganali tedesche ed una impresa tedesca, alla quale, nel 1975, veniva negata la concessione di un regime di perfezionamento attivo per zucchero importato dalla Francia allo scopo di essere trasformato in preparazioni per minestre da esportare in Francia ed in Belgio. Il regime di perfezionamento attivo era stato richiesto per ottenere l'esenzione dello zucchero dall'importo compensativo monetario all'importazione, dato che per il prodotto finito non veniva concesso l'importo compensativo all'esportazione.

3 La soluzione delle questioni richiede, in primo luogo, l'esame del regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari (GU n. L 139, pag. 37), entrato in vigore il 1° giugno 1975, a norma del suo art. 21.

4 Le modalità di applicazione degli importi compensativi monetari sono disciplinate, per quanto riguarda gli scambi con i paesi terzi, nel titolo II (art. 6) e per quanto riguarda gli scambi intracomunitari nel titolo III (artt. 7-15) di questo regolamento. Mentre l'art. 6 prescrive che negli scambi con i paesi terzi agli importi compensativi monetari si applichino le disposizioni in materia di riscossione di dazi doganali, nel titolo III non si riscontra alcuna disposizione analoga. Al commercio interno comunitario si applicano solo alcune specifiche disposizioni doganali, fra le quali non figurano quelle relative al perfezionamento attivo.

5 Il risultato dell'interpretazione letterale dei testi è conforme all'intenzione del legislatore. La Commissione — come il suo rappresentante ha spiegato in corso di causa — ha inteso evitare che il regime del perfezionamento attivo, il quale, una volta realizzata l'unione doganale, aveva perso la sua ragion d'essere negli scambi intracomunitari, venisse ripristinato in occasione dell'istituzione del sistema degli importi compensativi monetari. Dall'art. 2 della direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/73, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime del perfezionamento attivo (GU n. L 58, pag. 1) risulta, d'altra parte, che tale regime non si applica alle merci in libera pratica negli Stati membri. Se si fosse voluto reistituire il regime di cui trattasi nell'ambito del sistema degli importi compensativi monetari, si sarebbero pertanto dovute adottare disposizioni specifiche.

6 La Commissione ha inoltre sottolineato che in una situazione come quella del caso di specie non sussiste una effettiva necessità economica di esonerare l'importatore dagli importi compensativi monetari: infatti la Commissione segue la linea di condotta consistente nell'applicare il sistema degli importi compensativi monetari anche ai prodotti derivati, quando l'incidenza delle materie prime soggette a tale sistema supera un limite ragionevole.

7 Tale essendo la situazione, la prima questione va così risolta: il regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380, recante modalità di applicazione degli importi compensativi monetari, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può applicare le proprie norme nazionali in materia di traffico di perfezionamento attivo per esentare dagli importi compensativi monetari, negli scambi intracomunitari, merci importate da un altro Stato membro, dove si trovavano in libera pratica.

8 La soluzione data alla prima questione rende prive di oggetto la seconda e la terza questione.

Sulle spese

9 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione; nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal Finanzgericht di Münster con ordinanza 6 ottobre 1978, dichiara:

Il regolamento della Commissione 29 maggio 1975, n. 1380, recante modalità d'applicazione degli importi compensativi monetari, va interpretato nel senso che uno Stato membro non può applicare le proprie norme nazionali in materia di traffico di perfezionamento attivo per esentare dagli importi compensativi monetari, negli scambi intracomunitari, merci importate da un altro Stato membro, dove si trovavano in libera pratica.

Mackenzie Stuart Sørensen Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 12 luglio 1979.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. J. Mackenzie Stuart

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 21 GIUGNO 1979 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

Mi pare sufficiente sottolineare, a proposito della domanda di pronunzia pregiudiziale del Finanzgericht di Münster — in relazione alla quale soltanto la Commissione delle CC.EE. har presentato osservazioni scritte ed orali — che trovo perfettamente convincenti gli argomenti

1 — Traduzione dal tedesco.