CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 7 marzo 1996 *

1. La Corte suprema di cassazione vi ha deferito quattro procedimenti in via pregiudiziale vertenti sull'applicazione del regime speciale all'importazione di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso. Il giudice a quo vi chiede in sostanza di pronunciarvi, in primo luogo, sull'interpretazione di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, 79/623/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'obbligazione doganale [1], e del regolamento (CEE) della Commissione 24 marzo 1977, n. 612, che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime speciale all'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso [2], come modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 27 giugno 1977, n. 1384 [3], e, in secondo luogo, sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 23 aprile 1987, n. 1121, che modifica i regolamenti (CEE) nn. 612/77 e 1136/79 per quanto riguarda lo svincolo della cauzione nel quadro di taluni regimi speciali all'importazione nel settore delle carni bovine [4].

Il diritto comunitario

A — *Il mercato della carne bovina*

2. L'art. 13 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine [5], come modificato dall'art. 3 del regolamento (CEE) del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425 [6], prevede, in quanto regime speciale, la possibilità della sospensione totale o parziale del prelievo applicato di norma all'importazione di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso.

3. Le modalità d'attuazione di tale regime sono state definite dal regolamento n. 612/77. L'art. 1 di tale regolamento subordina la sospensione totale o parziale del prelievo all'assolvimento di due principali formalità. L'importatore deve in primo luogo attestare con dichiarazione scritta, al momento dell'importazione dei giovani bovini, che gli animali sono destinati a essere ingrassati nel territorio dello Stato membro di importazione per un periodo di 120 giorni decorrenti dal giorno di immissione in libera pratica, in secondo luogo deve costituire una cauzione di importo pari al prelievo sospeso [7]. Ai sensi dello stesso articolo la cauzione viene svincolata totalmente o parzialmente soltanto se l'importatore prova alle autorità competenti dello Stato membro d'importazione che i giovani bovini non sono stati macellati prima della fine del periodo di 120 giorni, a meno che esigenze rigorosamente definite abbiano reso necessaria la macellazione dei detti animali [8]. Infine il n. 4 dell'art. 1 del regola-

* Lingua originale: il francese.

1 — GU L 179, pag. 31.

2 — GU L 77, pag. 18.

3 — GU L 157, pag. 16.

4 — GU L 109, pag. 12.

5 — GU L 148, pag. 24.

6 — GU L 61, pag. 1.

7 — Art. 1, n. 1, lett. a) e b).

8 — Ibidem, n. 3.

mento n. 612/77 precisa che la detta prova deve essere fornita entro 180 giorni dall'immissione in libera pratica, in caso contrario l'importo della cauzione resta acquisito a titolo di prelievo.

4. Il regolamento n. 1384/77 modifica sotto alcuni aspetti le modalità d'attuazione del regime speciale. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, l'importatore è inoltre tenuto ad indicare alle autorità competenti dello Stato membro d'importazione, entro il termine di un mese dalla data d'importazione, l'azienda o le aziende in cui i giovani bovini sono destinati all'ingrasso.

5. Lo stesso regolamento subordina lo svincolo della cauzione all'osservanza di un'ulteriore formalità. L'importatore deve provare che il giovane bovino è effettivamente stato ingrassato nell'azienda o nelle aziende previamente indicate alle autorità competenti [9].

6. Il legislatore comunitario ha attenuato la rigorosità del sistema mediante l'emanazione del regolamento n. 1121/87. Benché pubblicato dopo i fatti di causa, questo regolamento si applica alle fattispecie di cui alle cause a quibus ai sensi dell'art. 3, secondo comma, il quale dispone: «[Il regolamento n. 1121/87 si applica] alle cauzioni costituite a decorrere [dal 23 aprile 1987], e, a richiesta dell'interessato, alle cauzioni costituite prima [del 23 aprile 1987] non ancora svincolate o definitivamente incamerate».

B — *Il sorgere di un'obbligazione doganale*

7. Il momento del sorgere dell'obbligazione doganale, quello della sua estinzione nonché quello dell'esigibilità dell'importo dell'obbligazione doganale da parte delle autorità competenti sono stati armonizzati dalla direttiva 79/623.

8. L'art. 2, lett. d), della detta direttiva prevede che:

«L'obbligazione doganale all'importazione sorge per:

(...)

d) l'inadempienza di uno degli obblighi che, per una merce soggetta a dazi all'importazione, derivano dalla custodia temporanea o dall'utilizzazione del regime doganale

9 — Art. 7, n. 2.

cui essa è sottoposta, o l'inosservanza di una delle condizioni fissate per la concessione di tale regime, a meno che non si accerti, in maniera soddisfacente per le autorità competenti, che l'inadempienza o l'inosservanza non hanno avuto alcuna conseguenza concreta sul corretto funzionamento della custodia temporanea o del regime doganale in questione».

9. Tale direttiva è stata sostituita, dopo i fatti di cui ci occupiamo, dal regolamento (CEE) del Consiglio 13 luglio 1987, n. 2144, riguardante l'obbligazione doganale [10], che ne ha ripreso le disposizioni integrandole.

Fatti e procedimento

10. Fra il 1982 e il 1985, tre aziende agricole italiane, la Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio (procedimento C-246/94), la Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori Srl (procedimenti C-247/94 e C-248/94) e l'Azienda Agricola Cavicchi Bruno e fratelli, per conto della quale aveva prestato fideiussione la Cassa di Risparmio di Trieste SpA (procedimento C-249/94), avevano importato in Italia da paesi dell'Europa dell'Est partite di bovini destinati all'ingrasso.

11. Per varie ragioni le aziende agricole non hanno rispettato l'obbligo, previsto dal regime comunitario che disciplina l'importazione dei giovani bovini, di indicare alle competenti autorità doganali italiane, entro il termine di un mese dalla data di importazione, la località in cui si trovava la stalla d'ingrasso. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio aveva comunicato tale informazione alla competente dogana con alcuni giorni di ritardo; l'Azienda Agricola Cavicchi aveva completamente omesso di effettuare tale dichiarazione; quanto alla Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori, essa aveva trasmesso la detta informazione entro i termini, ma al comune in cui si trovava la stalla d'ingrasso. Inoltre, per quanto riguarda quest'ultima, dall'ordinanza di rinvio emerge [11] che essa aveva altresì omesso di trasmettere la certificazione dell'esistenza in vita dei bovini da ingrasso alla scadenza del periodo di 120 giorni dopo la loro importazione.

12. Ritenendo, a causa di tali infrazioni, le dette aziende decadute dal beneficio della sospensione del prelievo all'importazione, le autorità doganali italiane chiedevano il pagamento dei diritti doganali dovuti, provvedendo ad incamerare le cauzioni versate al momento dell'importazione.

13. Le tre aziende di cui è causa citavano separatamente l'Amministrazione delle Finanze dello Stato dinanzi al Tribunale di

10 — GU L 201, pag. 15.

11 — Pag. 4.

Trieste deducendo l'illegittimità delle sue pretese alla luce del diritto comunitario. Il Tribunale di Trieste ha respinto i ricorsi della Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori e dell'Azienda Agricola Cavicchi e accolto parzialmente la domanda della Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio.

14. La Corte d'appello di Trieste, adita separatamente dalle tre aziende, con sentenza 23 febbraio 1990 ha confermato la sentenza pronunciata dal Tribunale di Trieste nei confronti della Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio. Essa ha ritenuto infatti che la direttiva 79/623, essendo sottordinata e anteriore a una normativa di rango superiore, cioè al regolamento n. 1121/87, non fosse applicabile. Viceversa, per quanto riguarda il ricorso promosso dalla Cooperativa Lomellina di Cerealicoltori e dell'Azienda Agricola Cavicchi, ha ritenuto con sentenze 6 giugno 1992 e 19 gennaio 1993 che l'inadempimento degli obblighi previsti dal regolamento n. 612/77, modificato con regolamento n. 1384/77, non avesse avuto alcuna conseguenza concreta sul corretto funzionamento del regime doganale dell'importazione di bovini. Essa ha perciò ritenuto l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 immediatamente applicabile in Italia, anche se la direttiva non era stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano. Pertanto ha riformato le sentenze pronunciate in primo grado nei confronti delle due aziende agricole.

15. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio e l'Amministrazione delle Finanze dello Stato hanno impugnato le sentenze della Corte d'appello di Trieste con ricorso per cassazione e ne hanno chiesto l'annullamento.

16. L'Amministrazione finanziaria italiana deduce la violazione e la falsa applicazione degli artt. 1 del regolamento n. 612/77, modificato con regolamento n. 1384/77, e 2 della direttiva 79/623. Inoltre ha espresso dubbi sull'efficacia diretta dell'art. 2, lett. d), della citata direttiva (non recepita nell'ordinamento giuridico italiano). Essa sostiene che comunque, quand'anche la detta disposizione avesse efficacia diretta, il corretto funzionamento del regime doganale stabilito dalla Comunità per l'importazione dei giovani bovini maschi destinati all'ingrasso richiede l'adempimento dell'obbligazione che la Corte d'appello stessa ha ritenuto non adempiuta, cioè la tempestiva indicazione all'autorità competente della stalla d'ingrasso, la quale costituisce una condizione essenziale per consentire il controllo previsto.

17. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio prospetta da parte sua la trasgressione degli artt. 173, 189 e 177 del Trattato CE. Essa sostiene che la Corte d'appello avrebbe errato nell'applicare il regolamento n. 1121/87, posto che il ritardo nella comunicazione della stalla da ingrasso non ha avuto alcuna conseguenza sul corretto funzionamento del regime doganale in questione, che non sarebbe sorta alcuna obbligazione doganale ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 e che comunque il citato regolamento sarebbe invalido.

Le questioni pregiudiziali

18. Nutrendo dubbi sull'interpretazione delle norme comunitarie di cui trattasi nonché sulla validità di uno dei regolamenti comunitari, la Corte suprema di cassazione, prima sezione civile, ha sospeso il procedimento e sollevato le tre seguenti questioni pregiudiziali nell'ambito del procedimento C-246/94:

«La prima questione di interpretazione consiste nello stabilire se la disposizione contenuta nell'art. 2, lettera d), della direttiva n. 623/79 del 25 giugno 1979 (non recepita nell'ordinamento italiano) abbia le caratteristiche necessarie per essere applicata direttamente e per costituire il fondamento di diritti che i singoli possono fare valere nei confronti dello Stato italiano.

La seconda questione di interpretazione si pone nell'ipotesi in cui si sia data risposta positiva alla prima questione. Essa consiste nello stabilire se la disposizione della direttiva qui considerata sia applicabile anche nell'ipotesi in cui si sia avuto un ritardo nella comunicazione dell'azienda nella quale i bovini sono destinati all'ingrasso, e cioè una violazione del regolamento (CEE) n. 612/77 (nel testo modificato dall'art. 7 del regolamento n. 1384/77). Occorre perciò interpretare il regime speciale instaurato da detto regolamento per stabilire se il menzionato ritardo abbia avuto o meno alcuna conseguenza concreta sul corretto funzionamento di detto regime speciale.

Qualora si dia risposta negativa al precedente quesito, e si concluda quindi per l'inapplicabilità (nella presente fattispecie) della disposizione della direttiva, diventa rilevante il terzo quesito che ha per oggetto la validità del regolamento (CEE) n. 1121/87 del 23 aprile 1987. Si tratta di stabilire se l'entità della sanzione fissata dall'art. 1, n. 2, di detto regolamento (che comporta la perdita totale della cauzione a seguito di un ritardo di 50 giorni nella effettuazione della prescritta comunicazione) sia o meno in contrasto con il principio di proporzionalità rispetto allo scopo perseguito, principio in precedenza affermato da codesta Corte di giustizia».

19. Nei procedimenti C-247/94, C-248/94 e C-249/94 sono state sollevate due questioni pregiudiziali interpretative. Esse sono essenzialmente identiche alle prime due questioni di cui sopra, ma la formulazione è leggermente diversa per quanto riguarda la seconda questione nei procedimenti C-248/94 e C-249/94: si domanda se «(...) la direttiva sia applicabile anche nell'ipotesi in cui si sia avuta l'inosservanza del regolamento (CEE) n. 612/77 (...) accertata (...) dalla Corte d'appello di Trieste (...)».

La soluzione delle questioni pregiudiziali

20. Le due prime questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte suprema di cassazione, intimamente connesse, riguardano l'interpretazione della direttiva 79/623 e del regolamento n. 612/77 modificato con regolamento n. 1384/77. Il giudice nazionale domanda in sostanza se la norma generale di cui all'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 valga comunque ovvero se gli obblighi specifici contenuti nella disciplina peculiare del regime speciale all'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso prevalgano e rendano pertanto inoperante la disciplina generale. Alla Corte non è stato ancora chiesto di pronunciarsi su una questione del genere. La terza questione è stata sollevata in subordine: vi è stato chiesto di risolverla, infatti, unicamente nell'ipotesi in cui l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 si applichi alle cause a quibus. Essa verte sulla validità dell'art. 1, punto 2, del regolamento n. 1121/87.

21. Talune cooperative agricole italiane avevano già adito la Corte in forza dell'art. 173, secondo comma, e dell'art. 189, secondo comma, del Trattato al fine di ottenere una pronuncia d'invalidità dell'art. 1, punto 2, del regolamento n. 1121/87 [12]. Rilevando che la norma di cui trattasi si applica «(...) a situazioni definite oggettivamente e produce effetti giuridici nei confronti di categorie di persone considerate in maniera generale e astratta (...)» ne avete quindi dedotto che «(...) essa ha portata generale ai sensi dell'art. 189, secondo comma, del Trattato e non può riguardare le ricorrenti individualmente ai sensi dell'art. 173, secondo comma, del Trattato» [13]. Il ricorso pertanto era stato dichiarato irricevibile [14].

La prima questione

22. Con la prima questione pregiudiziale il giudice a quo vi interroga sull'interpretazione dell'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623. Vi è stato chiesto più precisamente di dichiarare se tale disposizione abbia le caratteristiche necessarie per essere applicata direttamente e per costituire il fondamento di diritti che i singoli possono far valere nei confronti di uno Stato membro, qualora non sia stata recepita nel suo ordinamento giuridico interno. In concreto, vi viene chiesto di stabilire se i precetti di diritto comunitario in tema di nascita dell'obbligazione doganale si applichino in Italia e se un singolo possa far valere nei confronti del suddetto Stato i diritti conferitigli dalle dette disposizioni.

23. La direttiva non è stata trasposta in Italia [15], benché ai sensi dell'art. 12 il termine di trasposizione sia scaduto il 1° gennaio 1982. La direttiva era pertanto in vigore al momento dei fatti su cui vertono le quattro ordinanze di rinvio.

12 — Ordinanza 3 febbraio 1988, causa 191/87, Covalc/Commissione (Racc. pag. 515).

13 — Ibidem, punto 10.

14 — Ibidem, dispositivo.

15 — Pag. 6 dell'ordinanza di rinvio nel procedimento C-248/94.

24. Sin dalla sentenza Enka [16] è noto che «(...) nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, imposto agli Stati membri di adottare un determinato comportamento, l'effetto utile dell'atto sarebbe attenuato se agli amministrati fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderlo in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario» [17]. Un caso del genere si verifica ad esempio «qualora l'amministrato richiami una disposizione d'una direttiva dinanzi al giudice nazionale, allo scopo di far accertare da quest'ultimo se le autorità nazionali competenti, nell'esercizio della facoltà loro riservata quanto alla forma ed ai mezzi per l'attuazione della direttiva, siano rimaste entro i limiti di discrezionalità tracciati dalla direttiva stessa» [18]. Questa giurisprudenza è stata costantemente confermata e la Corte ha invariabilmente riconosciuto che i singoli possono far valere diritti nei confronti dello Stato membro che non abbia adottato entro i termini i provvedimenti di attuazione o abbia adottato provvedimenti non conformi alle disposizioni sufficientemente precise e incondizionate di una direttiva.

25. Infatti, i presupposti richiesti dalla vostra giurisprudenza per accertare l'efficacia diretta di una disposizione di una direttiva sono che la disposizione invocata sia incondizionata e sufficientemente precisa [19].

16 — Sentenza 23 novembre 1977, causa 38/77 (Racc. pag. 2203).

17 — Punto 9.

18 — Ibidem, punto 10.

19 — Sentenza 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53, punto 25).

26. Occorre quindi valutare se la disposizione della direttiva 79/623 relativa al sorgere dell'obbligazione doganale sia incondizionata e sufficientemente precisa.

27. La Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio sostiene tale tesi mentre l'Amministrazione delle Finanze dello Stato propende per la tesi contraria.

28. Va ricordato che l'art. 2, lett. d), della citata direttiva dispone:

«L'obbligazione doganale all'importazione sorge per:

(...)

d) l'inadempienza di uno degli obblighi che, per una merce soggetta a dazi all'importazione, derivano dalla custodia temporanea o dall'utilizzazione del regime doganale cui essa è sottoposta, o l'inosservanza di una delle condizioni fissate per la concessione di tale regime, a meno che non si accerti, in maniera soddisfacente per le autorità competenti, che l'inadempienza o l'inosservanza non hanno avuto alcuna conseguenza concreta sul corretto funzionamento della custodia temporanea o del regime doganale in questione».

29. Secondo la Commissione questa disposizione possiede le caratteristiche per avere efficacia diretta ai sensi della vostra giurisprudenza.

30. Ritengo che la tesi della Commissione vada condivisa.

31. La direttiva 79/623 è stata emanata in forza dell'art. 100 del Trattato. Il legislatore comunitario si è fondato sulle considerazioni seguenti: «(...) l'esame approfondito cui si è proceduto unitamente agli Stati membri ha però posto in luce la necessità di determinare per alcune materie, con atti comunitari obbligatori, le misure indispensabili all'instaurazione di una regolamentazione doganale che garantisca un'applicazione uniforme dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che colpiscono le merci oggetto di scambi tra la Comunità ed i paesi terzi» [20]. Lo scopo perseguito dal legislatore comunitario è stato così definito «(...) è quindi necessario stabilire norme comuni per la determinazione del momento in cui sorge l'obbligazione doganale, allo scopo di assicurare un'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie vigenti all'importazione e all'esportazione» [21].

32. Il governo italiano sostiene che l'inciso «in maniera soddisfacente per le autorità competenti» di cui all'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 dev'essere interpretato nel senso che conferisce alle autorità nazionali competenti un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda le modalità di attuazione del sistema così istituito [22] e che pertanto la disposizione di cui trattasi non è sufficientemente precisa e incondizionata per essere applicata direttamente.

33. Questo argomento va respinto. Infatti, il legislatore comunitario ha dichiarato che lo scopo perseguito era la realizzazione di un'applicazione uniforme e obbligatoria in materia di obbligazione doganale. In particolare ha osservato che intendeva definire in modo preciso «(...) il momento in cui sorge l'obbligazione doganale all'importazione in relazione alle condizioni alle quali le merci, cui sono applicabili i dazi all'importazione, vengono integrate nell'economia della Comunità» [23].

34. L'effetto utile di una disposizione del genere verrebbe infirmato qualora dovesse essere interpretata nel senso che consente un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri nell'applicazione di tale provvedimento. Ciò si verificherebbe senza alcun dubbio qualora le autorità nazionali competenti potessero subordinare la portata pratica dell'agevolazione doganale a condizioni o

20 — Terzo 'considerando'.
21 — Quinto 'considerando'.
22 — Pag. 5 delle osservazioni del governo italiano.
23 — Settimo 'considerando'.

formalità diverse da quelle previste dal legislatore comunitario. L'inciso «in maniera soddisfacente per le autorità competenti» va pertanto interpretato nel senso che consente ad un operatore economico di produrre la prova all'autorità nazionale competente che l'inosservanza di una formalità o di un obbligo doganale non ha avuto conseguenze concrete sul corretto funzionamento del deposito provvisorio o del regime doganale di cui trattasi senza che lo Stato membro possa obiettare la mancata adozione di provvedimenti nazionali volti appunto a facilitare l'applicazione di un'agevolazione.

35. Questa interpretazione è confermata dalla vostra sentenza 5 ottobre 1983 [24]. Vi era stata chiesta una pronuncia sull'applicazione diretta dell'art. 4 della direttiva 79/623, il quale dispone:

«In deroga all'articolo 2 non sorge alcuna obbligazione doganale all'importazione rispetto ad una determinata merce:

a) qualora l'interessato dimostri, in maniera soddisfacente per le autorità competenti, che l'inadempienza agli obblighi risultanti:

— dalle disposizioni prese per l'applicazione dell'articolo 2 della direttiva 68/312/CEE, oppure

— dalla sosta della merce in questione in custodia temporanea, oppure

— dall'applicazione del regime doganale cui è stata assoggettata tale merce,

è dovuta alla distruzione totale o alla perdita definitiva di detta merce per una causa inerente alla natura stessa della merce o per un caso fortuito o di forza maggiore».

36. In quel caso l'amministrazione doganale italiana aveva notificato a due società, conformemente al diritto nazionale in vigore, un'ingiunzione fiscale per il pagamento di una somma corrispondente ai dazi doganali e alla tassa sul valore aggiunto oltre ad interessi e spese relativamente alla merce rubata nel deposito doganale gestito nel porto di Catania dalla ditta Esercizio Magazzini

24 — Cause riunite 186/82 e 187/82, Esercizio Magazzini Generali e Mellina Agosta (Racc. pag. 2951).

Generali. Le due società avevano invocato le disposizioni del diritto comunitario che, a loro parere, dispensavano dal pagamento dei dazi doganali e di altre imposte nel caso in cui le merci fossero state distrutte per causa di forza maggiore o caso fortuito. Ora, secondo le ricorrenti, il furto commesso nei depositi era atto ad integrare gli estremi della forza maggiore ai sensi del diritto comunitario e quindi a giustificare la dispensa dal pagamento dei dazi.

37. Fondandosi sulle disposizioni dell'art. 4 della direttiva 79/623, non trasposta in diritto interno, e sul nono 'considerando' della direttiva di cui trattasi, la Corte ha dichiarato che le cause dell'estinzione dovevano essere fondate sulla constatazione che la merce non aveva effettivamente ricevuto la destinazione economica che motiva l'applicazione dei dazi all'importazione. Tuttavia, avete dichiarato che in caso di furto era lecito presumere che la merce entrasse nel circuito commerciale della Comunità. Ne avete pertanto concluso che la perdita della merce, secondo le norme della direttiva, non comprendeva la nozione di furto, a prescindere dalle circostanze in cui si era verificato. In tal modo avete attribuito efficacia diretta alle disposizioni dell'art. 4 della direttiva 79/623, senza dedurre dall'inciso «in maniera soddisfacente per le autorità competenti» che quest'ultimo impedisse di considerare la norma sufficientemente precisa e incondizionata [25]. La vostra posizione non dovrebbe essere diversa per quanto riguarda l'interpretazione dell'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623.

25 — Ibidem, punti 11-14.

38. A mio parere la prima questione pregiudiziale dovrebbe essere risolta nel senso che l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 possiede le caratteristiche necessarie per essere applicato direttamente e per costituire il fondamento di diritti che i singoli possono far valere nei confronti di uno Stato membro, qualora non sia stato recepito nel suo ordinamento giuridico interno.

La seconda questione

39. Con la seconda questione il giudice a quo precisa il primo quesito, poiché vi chiede in sostanza di dichiarare se l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 si applichi anche alle fattispecie affatto peculiari sottopostegli, cioè al caso in cui la formalità non assolta da parte dell'operatore sia quella prevista dall'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77. In altri termini, se un importatore di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, che non abbia rispettato l'obbligo di dichiarare tempestivamente l'ubicazione della stalla d'ingrasso alle autorità nazionali competenti, possa avvalersi delle disposizioni della direttiva 79/623 e sostenere che l'obbligazione doganale non è sorta, provando che l'inadempimento dell'obbligo non ha avuto nessuna conseguenza sul funzionamento del regime doganale di cui trattasi, ovvero se si debba ritenere che il fatto di non aver rispettato il detto termine abbia una conseguenza concreta sul corretto funzionamento del regime speciale all'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso. Una questione pregiudiziale

del genere è sottoposta alla Corte per la prima volta.

40. Il governo italiano sostiene che l'inosservanza del termine di cui trattasi nelle cause a quibus ha conseguenze concrete sul funzionamento del regime doganale speciale e che l'obbligazione doganale all'importazione sorge automaticamente. Pertanto si tratta di applicare le norme specifiche relative allo svincolo della cauzione nell'ambito dei regimi speciali all'importazione nel settore della carne bovina. Esso sostiene che lo scopo perseguito dal legislatore comunitario verrebbe privato di effetto utile se l'inadempimento dell'obbligo supplementare istituito dal regolamento n. 1384/77 non fosse sanzionato.

41. La Commissione è meno asseverativa. Essa sostiene che occorre valutare concretamente a seconda dei casi sottoposti al giudice a quo se l'inosservanza di tale formalità non abbia avuto effetti reali sul corretto funzionamento del regime doganale considerato. Pertanto, a suo parere, l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 conferisce agli operatori economici interessati il diritto a che l'autorità nazionale competente, lungi dal considerare automaticamente sorta l'obbligazione doganale per effetto della predetta inosservanza, accerti caso per caso se questa abbia avuto o meno una conseguenza concreta sul corretto funzionamento del regime doganale speciale e tenga conto della gravità dell'infrazione commessa dall'azienda interessata.

42. Quanto alla Cooperativa Agricola Zootecnica S. Antonio, essa sostiene che l'inadempimento addebitatole non ha conseguenze sul funzionamento del regime doganale di cui è causa e che inoltre i precetti di cui all'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77 e dall'art. 1, punto 2, del regolamento n. 1121/77, sono illegittimi [26].

43. Io penso che, lungi dall'essere confliggenti, l'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 e l'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77, si integrino a vicenda. Infatti, lo scopo delle due norme comunitarie non è identico. La direttiva 79/623 armonizza le norme generali che disciplinano l'obbligazione doganale [27] mentre il regolamento n. 612/77 riguarda le disposizioni particolari che si applicano al regime specifico per l'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso. L'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623 enuncia un principio generale: le inadempienze che non hanno nessuna conseguenza reale sul corretto funzionamento del regime doganale considerato non fanno sorgere l'obbligazione doganale. L'operatore economico ha la possibilità di fornirne la prova a meno che il legislatore comunitario disponga diversamente. La soluzione della seconda questione è sottesa all'analisi della finalità perseguita dal legislatore comunitario con l'istituzione dell'obbligo specifico di cui all'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, emendato.

26 — Osservazioni della ricorrente, pagg. 2 e 3.

27 — V. le presenti conclusioni, paragrafo 31.

44. A mio parere il legislatore comunitario ha inteso l'obbligo previsto dall'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, emendato, come un presupposto del corretto funzionamento del regime doganale di cui trattasi.

45. Ricordiamo il testo della disposizione in parola:

«1. *Il beneficio della sospensione totale o parziale del prelievo* di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 805/68 *è subordinato*:

(...)

d) all'impegno, assunto per iscritto dall'importatore al momento dell'importazione, di indicare alle autorità competenti dello Stato membro d'importazione, entro il termine di un mese dalla data d'importazione, l'azienda o le aziende in cui i giovani bovini sono destinati all'ingrasso» [28].

28 — Art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77.

46. *Dall'analisi delle modalità d'attuazione* del regime doganale speciale emerge che la formalità prevista dall'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77 comporta, in caso di inosservanza, il diniego del beneficio della sospensione totale o parziale del prelievo all'importazione dei giovani bovini maschi destinati all'ingrasso. Il legislatore comunitario dimostra in tal modo di considerare particolarmente importante il rispetto della detta formalità.

47. *L'analisi delle norme in fatto di svincolo della cauzione* prevista nell'ambito del detto regime speciale tiene altresì conto di questo aspetto. L'art. 1, nn. 3 e 4, del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77 dispone:

«3. Salvo caso di forza maggiore, la cauzione è svincolata, totalmente o parzialmente, soltanto se è addotta la prova alle autorità competenti dello Stato membro d'importazione che il giovane bovino:

a) è stato ingrassato nell'azienda o nelle aziende indicate conformemente al paragrafo 1, lettera d);

b) non è stato macellato prima della fine del periodo di cui al paragrafo 1, lettera a), o

c) è stato macellato prima della fine di tale periodo per motivi di ordine sanitario ovvero è morto per malattia o infortunio.

La cauzione è svincolata immediatamente dopo la produzione di tale prova.

4. Se la prova di cui al paragrafo 3 non è stata addotta entro 180 giorni dalla data di immissione in libera pratica, l'importo della cauzione resta acquisito a titolo di prelievo».

48. Lo svincolo stesso della cauzione è quindi subordinato all'assolvimento di un certo numero di formalità. In caso di inosservanza della formalità prescritta al n. 1, lett. d), dell'art. 1 del regolamento n. 612/77, la sospensione del prelievo non viene concessa e la cauzione versata dall'importatore viene interamente incamerata a titolo di prelievo.

49. La severità di questo sistema è stata attenuata dal regolamento n. 1121/87 [29] che ha riformato l'art. 1 del regolamento n. 612/77 modificato dal regolamento n. 1384/77.

29 — Che si applica altresì alle presenti fattispecie (v. paragrafo 8 delle presenti conclusioni).

50. L'art. 1, punti 2 e 3, del regolamento n. 1121/87 dispone infatti:

«2) All'articolo 1, paragrafo 3 [del regolamento n. 612/77] è aggiunto il comma seguente:

"Tuttavia, se non è stato rispettato il termine di cui al paragrafo 1, lettera d), la cauzione da svincolare è diminuita

— del 15% del suo importo e

— del 2% dell'importo residuo per ogni giorno di ritardo.

Gli importi non svincolati restano quindi acquisiti a titolo di prelievo".

3) All'articolo 1, paragrafo 4 [del regolamento n. 612/77] è aggiunto il comma seguente:

"Tuttavia, se la prova è stata soddisfatta entro il termine di 180 giorni, ma è stata addotta nei 18 mesi successivi ai 180 giorni in causa, la somma incamerata è rimborsata previa detrazione del 15% dell'importo della cauzione"».

51. L'analisi di questa nuova disposizione dimostra che il legislatore considera senz'altro più importante l'adempimento dell'obbligo ex art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77 che non l'adempimento di quello previsto al n. 4 dello stesso articolo.

52. *L'analisi della ratio legis di tale regime speciale* dimostra altresì che l'adempimento dell'obbligo ex art. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77 viene considerato dal legislatore comunitario necessario per il buon funzionamento del regime doganale di cui trattasi.

53. Lo scopo perseguito dal legislatore comunitario viene illustrato nell'ottavo 'considerando' del regolamento n. 805/68. Il legislatore comunitario afferma che mediante l'istituzione del regime speciale intende «(...) ottenere un aumento di animali da ingrasso nella Comunità e accrescere la produzione di carne senza aumentare il numero delle vacche, e, di conseguenza, la produzione di latte [e pertanto] occorre applicare, in talune condizioni di mercato, per talune categorie di bovini giovani e di vitelli provenienti da paesi terzi e destinati ad essere ingrassati nella Comunità un regime speciale all'importazione».

54. Il regime speciale è stato adottato il 24 marzo 1977 con regolamento n. 612/77 [30]. Tuttavia, per evitare abusi e garantire che questi provvedimenti non vengano deviati dalla loro destinazione [31], il legislatore comunitario ha istituito un sistema gravoso per l'importatore. Quest'ultimo deve fornire una dichiarazione scritta attestante che i giovani bovini sono destinati ad essere ingrassati per un periodo di 120 giorni decorrente dal giorno d'immissione in libera pratica [32], è tenuto alla costituzione di una cauzione di importo pari alla parte sospesa del prelievo valido il giorno dell'importazione [33] e che viene svincolata soltanto se è addotta la prova che l'animale non è stato macellato prima della fine del periodo in questione [34].

55. Sin dall'istituzione del regime speciale il legislatore comunitario ha rilevato che occorreva essere particolarmente vigilanti nei confronti dei rischi di frode e di abusi che minacciavano di sviare il regime dalle sue vere finalità economiche. Per tale motivo,

30 — Secondo 'considerando'.
31 — Secondo e terzo 'considerando'.
32 — Art. 1, n. 1, lett. a).
33 — Art. 1, n. 1, lett. b).
34 — Art. 1, n. 3.

con l'emanazione del regolamento n. 1384/77, gli obblighi sono stati ancor meglio precisati [35]. Ai sensi dell'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77, che riforma l'art. 1, n. 1, del regolamento n. 612/77, l'importatore è tenuto a comunicare entro un mese l'ubicazione della stalla d'ingrasso, in caso contrario non potrà fruire del regime speciale doganale previsto dal regolamento n. 612/77.

56. L'obiettivo perseguito dal legislatore comunitario è stato chiaramente enunciato nel secondo 'considerando' del regolamento n. 1384/77. Si tratta di sventare le frodi e di evitare gli abusi che questo sistema rischia di ingenerare. L'obbligo supplementare posto a carico dell'importatore è volto a consentire alle autorità nazionali competenti di organizzare in modo soddisfacente i controlli in loco e di accertare che le dichiarazioni dell'importatore siano veritiere, affidabili e conformi ai precetti comunitari.

57. L'analisi sia del testo delle disposizioni specifiche sia della loro ratio legis mi induce a sostenere che l'osservanza di tale obbligo supplementare, e del termine impartito per adeguarvisi, va analizzata come un presupposto *necessario* al buon svolgimento dei controlli richiesti dal legislatore comunitario ed è pertanto indispensabile al corretto funzionamento del regime.

58. *Inoltre*, da un punto di vista pragmatico e per l'efficacia della politica agricola comune, invito la Corte a prendere in considerazione un argomento supplementare a sostegno della mia posizione. Gli oneri inerenti al funzionamento di un'amministrazione esigono che le necessarie informazioni vengano poste a disposizione di quest'ultima entro un termine ragionevole affinché possa organizzare in modo soddisfacente i compiti degli uffici incaricati dei controlli in loco. Infatti, come sostiene il governo italiano, ritengo che la mancata indicazione della stalla d'ingrasso renda impossibili o estremamente difficili i controlli che l'amministrazione è tenuta a svolgere per accertare che i giovani bovini importati *siano effettivamente quelli* per i quali sarà poi rilasciato l'attestato di mantenimento in vita durante 120 giorni.

59. *Infine*, l'analisi della ratio legis della direttiva 79/623 [36] e del testo dell'art. 2, lett. d), della detta direttiva non osta all'interpretazione rigorosa che vi propongo di seguire. Poiché il legislatore comunitario ha indicato con una disciplina speciale che l'adempimento dell'obbligo specifico previsto all'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77 è necessario per il corretto funzionamento del regime doganale considerato, l'applicazione dell'art. 2, lett. d), in fine, della direttiva 79/623 è esclusa. L'interpretazione opposta priverebbe completamente di effetto utile la disciplina speciale istituita dal regolamento n. 612/77, emendato.

35 — Secondo e terzo 'considerando'.

36 — V. paragrafo 31 delle presenti conclusioni.

60. Pertanto vi propongo di risolvere come segue la seconda questione pregiudiziale: l'inosservanza della formalità prevista all'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento n. 612/77, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 1384/77, da parte di un importatore di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso ha una conseguenza reale sul corretto funzionamento del regime doganale considerato, ai sensi dell'art. 2, lett. d), della direttiva 79/623.

61. La soluzione della terza questione è quindi divenuta priva d'oggetto.

62. Vi propongo pertanto di risolvere come segue le questioni pregiudiziali sollevate dalla Corte suprema di cassazione:

«1) L'art. 2, lett. d), della direttiva del Consiglio 25 giugno 1979, 79/623/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti l'obbligazione doganale, possiede le caratteristiche necessarie per essere applicato direttamente e per costituire il fondamento di diritti che i singoli possono far valere nei confronti di uno Stato membro, qualora non sia stato recepito nel suo ordinamento giuridico interno.

2) L'inosservanza della formalità prevista all'art. 1, n. 1, lett. d), del regolamento (CEE) della Commissione 24 marzo 1977, n. 612, che stabilisce le modalità d'applicazione relative al regime speciale all'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, come modificato dall'art. 7, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 27 giugno 1977, n. 1384, da parte di un importatore di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso ha una conseguenza reale sul corretto funzionamento del regime doganale considerato, ai sensi dell'art. 2, lett. d), della citata direttiva 79/623».