Causa 154/84

Fleischwaren- und Konserven-Fabrik (FKF) Schulz und Berndt GmbH
contro
Hauptzollamt Berlin-Süd

(domanda di pronunzia pregiudiziale,
proposta dal Finanzgericht di Berlino)

« Carne bovina destinata alla fabbricazione di conserve di carne — Esenzione dal prelievo »

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Carne bovina — Carne congelata destinata ad essere lavorata — Importazione in sospensione di prelievo — Prova della lavorazione — Modalità — Regolamento n. 3584/81 — Efficacia nel tempo

(Regolamento della Commissione n. 1136/79, art. 2, nn. 3 e 4, emendato dal regolamento n. 3584/81)

Il regolamento della Commissione n. 3584/81, che emenda il regolamento n. 1136/79, il quale stabilisce le modalità di applicazione del regime speciale d'importazione di talune carni bovine congelate destinate ad essere lavorate, si applica anche alle operazioni effettuate prima della sua entrata in vigore, purché gli importatori interessati abbiano fornito la prova della quantità di carne effettivamente lavorata nel termine stabilito nell'art. 2, n. 3, 1° comma, del regolamento n. 1136/79.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
del 2 luglio 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

I. Presupposti del procedimento

Per una breve panoramica delle norme, degli antefatti e delle questioni sollevate dal giudice di rinvio, rilevanti ai fini della presente causa, prendo anche in questa occasione come punto di partenza, la relazione d'udienza. Aggiungo però ai fatti esposti in detta relazione alcuni dati emersi durante la fase scritta ed orale del procedimento e che

* Traduzione dall'olandese.

a me sembrano di importanza decisiva ai fini della soluzione del problema.

Ai sensi dell'art. 14, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU 1968, L 148, pag. 24), nella versione modificata dal regolamento del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425/77, (GU 1977, L 61, pag. 1) le carni congelate destinate alla fabbricazione delle conserve non contenenti altri ingredienti degni di rilievo all'infuori della carne bovina e della gelatina fruiscono della sospensione totale del prelievo.

Le norme che danno attuazione a questo particolare regime di importazione per il periodo di cui alla fattispecie sono contenute nel regolamento della Commissione 8 giugno 1979, n. 1136/79 (GU 1979, n. L 141, pag. 10).

Onde garantire l'osservanza dei regolamenti comunitari, l'art. 2, n. 1, lett. b), prescrive la costituzione di una cauzione. A tenor del n. 3 dello stesso articolo, detta cauzione viene svincolata soltanto se, entro sette mesi dal mese dell'importazione, è addotta la prova che entro i tre mesi successivi al mese dell'importazione tutte le carni congelate importate o parte di esse sono state trasformate.

Il n. 4 così recita:

« Per le carni congelate importate nel quadro del regime previsto dal paragrafo 1, lettera a), sub aa) la prova di cui al paragrafo 3 può considerarsi addotta soltanto se i quantitativi di conserve fabbricati con tali carni corrispondono almeno al quantitativo importato.

I coefficienti impiegati per calcolare il quantitativo di carni disossate congelate contenute in un determinato quantitativo di conserve sono indicati nell'allegato ».

In base all'allegato del regolamento n. 1136/79 i coefficienti sono:

Prodotti	Coefficienti
I. Conserve diverse da quelle omogeneizzate, contenenti le seguenti percentuali di carni della specia bovina:	
1) 80 % o più di carne, escluse le frattaglie e il grasso	1,50
2) 60 % o più e meno dell'80 % di carne, escluse le frattaglie e il grasso	1,10
3) 40 % o più e meno del 60 % di carne, escluse le frattaglie e il grasso	0,90
4) 20 % o più e meno del 40 % di carne, escluse le frattaglie e il grasso	0,30
II. Per le conserve omogeneizzate, il coefficiente applicabile è uguale alla cifra corrispondente alla quantità, espressa in chilogrammi, di carni congelate disossate impiegata per la fabbricazione di un chilogrammo di conserve.	

Emerge da una lettera del ministero federale tedesco dell'alimentazione alla direzione generale « agricoltura » della Commissione; datata 17 ottobre 1980 e allegata alle osservazioni scritte della Commissione, che questa, almeno fin dall'estate 1980, era consapevole che il contestato coefficiente 0,30 per alcuni tipi di conserve di carne menzionate nella categoria I.4, era del tutto inadeguato alla effettiva quantità di carne necessaria per la produzione di dette conserve. In base alle dichiarazioni rese all'udienza dalla ricorrente nella causa principale, non contestate, ma neanche confermate, risulta già dalle sta-

tistiche della produzione a partire dal 1953 e dalle analisi merceologiche a partire dal 1962-63 che il coefficiente, per una notevole quantità di conserve di detta categoria (nel 1953: 37 000 tonnellate, nel 1964: 57 000 tonnellate, nel 1979: 52 000 tonnellate e nel 1980: 45 000 tonnellate, il che rappresenta ogni volta più della metà della categoria di conserve in oggetto), avrebbe dovuto essere fissato nello 0,50 o più [1]. Secondo l'indagine merceologica tedesca effettuata nel 1980, detto coefficiente, per i prodotti più diffusi, avrebbe dovuto essere perfino 0,60, come venne proposto anche dalla Commissione nel documento di lavoro VI/4443/81, dalla stessa prodotto. Da questo documento emerge che la Commissione alludeva in particolare al prodotto denominato « gulasch ».

Tuttavia, col regolamento 14 dicembre 1981, n. 3584/81 (GU 1981, L 359, pag. 16) entrato in vigore il 1° gennaio 1982, la Commissione ha infine optato per una diversa soluzione e ha aggiunto all'art. 2, n. 4, del regolamento n. 1136/79 il seguente comma:

« Se il quantitativo di carne necessario per la fabbricazione di uno dei prodotti che figurano nel punto I.4 dell'allegato è sensibilmente differente dal quantitativo risultante dall'applicazione del coefficiente 0,30 previsto per tali prodotti, l'organismo competente può accettare, nel quadro del controllo amministrativo e su richiesta dell'impresa di trasformazione che figura nella domanda di titolo, una prova individuale concernente il quantitativo di carne congelata necessario per la fabbricazione del prodotto ».

1 — Si può ritenere, ed è stato anche ribadito dalla Commissione alla fine dell'udienza che le summenzionate quantità comprendono manifestamente (a causa delle limitate importazioni) anche carne bovina di origine comunitaria. Tuttavia, la ricorrente nella causa principale ha giustamente rilevato come vi sia motivo di ritenere che il valore relativo delle conserve ad elevato contenuto di carne considerate era maggiore per la carne importata, più economica che per la carne trasformata di origine comunitaria.

La società Fleischwaren- und Konserven-Fabrik Schulz und Berndt GmbH (in prosieguo: FKF) produce conserve alimentari con un contenuto di carne bovina variante dal 20% al 40%. Nel periodo 6 settembre 1979 — 28 aprile 1980 essa importava dall'Argentina nella Repubblica federale di Germania delle partite di carne bovina congelata. Su dette partite non veniva riscosso alcun prelievo, poiché la carne era destinata alla fabbricazione di conserve.

Le competenti autorità doganali tuttavia, accertavano ripetutamente che in seguito all'applicazione del coefficiente 0,30, stabilito dal regolamento n. 1136/79, per le conserve aventi un contenuto di carne dal 20 al 40%, il quantitativo di carne di cui era stata dimostrata la lavorazione risultava minore del quantitativo importato. Esse esigevano pertanto dalla FKF il pagamento del prelievo relativamente al quantitativo di carne.

La FKF si opponeva all'ingiunzione sostenendo che l'effettiva quantità di carne utilizzata per la preparazione di conserve corrispondeva al coefficiente 0,45, rapportato al peso totale del prodotto finito, e non al coefficiente 0,30, come stabilito nell'allegato del regolamento n. 1136/79.

Il Finanzgericht di Berlino, al cui giudizio veniva sottoposta la controversia, decideva con ordinanza 22 dicembre 1983, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« a) Se il regolamento (CEE) della Commissione 14 dicembre 1981, n. 3584/81 (GU L 359 pag. 16), abbia natura processuale e vada applicato retroattivamente, cioè anche ai casi verificatisi anteriormente alla sua adozione.

In caso negativo:

b) Se il regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1979, n. 1136/79 (GU L 141 pag. 10), vada interpretato

nel senso che la prova della lavorazione dev'essere fornita esclusivamente secondo la cosiddetta disciplina dei coefficienti, anche se il risultato è manifestamente errato.

c) Se le percentuali in peso di carne bovine indicate nell'allegato del regolamento (CEE) n. 1136/79 si riferiscano alla carne bovina contenuta nella conserva ovvero anche alla parte liquida della carne perduta nel corso della lavorazione.

d) Se il regolamento (CEE) n. 1136/79 sia invalido per il fatto di non risolvere le questioni indicate sub b) e c) e se la disciplina dei coefficienti sia in contrasto col principio di uguaglianza per il fatto che, ad esempio, alla percentuale del 39 va applicato il coefficiente delio 0,3, mentre alla percentuale 40 va applicato un coefficiente tre volte superiore (0,9) ».

II. La soluzione delle questioni sollevate

II.1. *Considerazioni preliminari*

Nell'esaminare il problema rilevo subito, in base all'esposizione dei fatti che precede, come a mio avviso risulti con sufficiente chiarezza che fin dal momento dell'adozione del regolamento n. 1136/79 il coefficiente 0,30 fissato nell'allegato dello stesso per le conserve della categoria I.4 era, per i prodotti che rientravano in detta categoria e che detenevano una considerevole quota di mercato (verosimilmente superiore al 50%), troppo basso per poter essere ritenuto compatibile con la norma base di cui all'art. 2, n. 3, di detto regolamento, che recita:

« Salvo casi di forza maggiore, la cauzione di cui al paragrafo 1, lett. b), è vincolata totalmente o parzialmente soltanto se, entro sette mesi dal mese dell'importazione, è addotta la prova, giudicata soddisfacente dalle autorità competenti dello Stato membro importatore, che entro i tre mesi successivi al mese dell'importazione tutte le carni congelate importate o parte di esse sono state trasformate nello stabilimento menzionato nel titolo d'importazione. »

Questa norma pone quindi l'accento sulla prova che la carne congelata importata sia stata trasformata in tutto o in parte nelle conserve di cui trattasi.

In secondo luogo constato che, secondo le concordi dichiarazioni rese in udienza sia dalle ricorrenti nella causa principale sia dalla Commissione, questo grave errore sui presupposti di fatto del coefficiente considerato è emerso solo nel 1980. Il motivo di questo ritardo nell'emergere della reale situazione di fatto è che le competenti autorità degli Stati membri (in particolare quelle della Repubblica federale di Germania) hanno in pratica ritenuto sufficiente fino a circa metà del 1979 la prova della effettiva trasformazione della carne congelata importata, senza applicare in proposito la disciplina dei coefficienti. Nel caso di specie ciò emerge anche dal terzo capoverso della motivazione dell'ordinanza di rinvio.

In terzo luogo la Commissione ha dichiarato in udienza, a conclusione delle sue osservazioni che la disciplina integrativa della prova istituita per tutti i prodotti rientranti nella categoria di cui trattasi, con il regolamento n. 3584/81 è stata adottata per evitare qualsiasi discriminazione nell'ambito di detta categoria. In tal modo, il rappresentante della Commissione, anche se aveva precedentemente sostenuto nelle sue osservazioni che la controversa disciplina dei coefficienti non era in contrasto con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 40, n. 3, del trattato CEE, ha implicitamente ri-

conosciuto, secondo me, il carattere discriminatorio della disciplina originaria. Comunque sia, ritengo che il carattere discriminatorio di detta disciplina sia innegabile, giacché, in contrasto con i primi quattro punti della motivazione del regolamento, essa rende l'importazione in esenzione dal prelievo e la lavorazione delle carni bovine congelate cui si riferisce il regolamento impossibili per cospicui quantitativi di carne, che conformemente ai suddetti punti, vengono effettivamente usati per la fabbricazione di conserve, come prescritto dal regolamento. Il potere discrezionale della Commissione non è così ampio da consentirle di porre in questo modo determinati produttori di conserve, che, complessivamente, detengono una notevole quota di mercato in una situazione di grave svantaggio rispetto ad altri produttori della medesima categoria. Secondo me, nella fattispecie ricorre manifestamente una pesante discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, del trattato CEE, conseguente a un grave errore nella valutazione dei fatti su cui è basata la disciplina dei coefficienti figurante nel punto I.4 dell'allegato del regolamento n. 1136/79.

A questo proposito, la soluzione più ovvia del problema in esame consisterebbe, a mio avviso, nel dichiarare invalido, in risposta alla quarta questione sollevata dal giudice di rinvio, l'art. 2, n. 4, 2° comma, del regolamento n. 1136/79 nella parte in cui si riferisce alla categoria I.4 dell'allegato dello stesso regolamento.

Tuttavia, ritengo possibile una soluzione meno radicale sulla base della prima questione del giudice a quo.

II.2 *La soluzione della prima questione*

Con la prima questione il giudice di rinvio, come ho già detto, chiede che questa Corte stabilisca « se il regolamento (CEE) della Commissione 14 dicembre 1981, n. 3584/81 (GU L 359, pag.16), abbia natura processuale e vada applicato retroattivamente, cioè anche ai casi verificatisi anteriormente alla sua adozione ».

Come ricorderete, la stessa Commissione, rispondendo verso la fine dell'udienza, ad un quesito di un membro della Corte, si è pronunziata in senso affermativo sulla predetta questione, in quanto ha considerato ammissibile l'effetto retroattivo nei casi in cui la prova ai sensi del regolamento n. 3584/81 sia stata fornita entro sette mesi dal mese dell'importazione conformemente all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1136/79.

Per quanto riguarda la questione del giudice di rinvio in generale (cioè prescindendo da siffatto limite temporale) entrambi i partecipanti al procedimento si sono richiamati, traendone conclusioni differenti, alla sentenza della Corte 12 novembre 1981 (cause riunite da 212 a 217/80, Salumi, Racc. 1981, pag. 2735). Nel punto 9 di detta sentenza, si afferma tra l'altro che « le norme di procedura, a quanto si ritiene in generale, si applicano a tutte le controversie pendenti al momento della loro entrata in vigore ». Questa fase è ulteriormente chiarita dal seguente passo delle conclusioni dell'avvocato generale sig.ra Rozès (pag. 2755, colonna di destra, quarto capoverso): « secondo un principio generalmente riconosciuto negli ordinamenti degli Stati membri, le norme di procedura, senza con ciò assumere carattere retroattivo, si applicano con effetto immediato a tutte le controversie pendenti all'atto della loro entrata in vigore ». Mi permetto di aggiungere che *a fortiori* siffatte norme procedurali, per la loro stessa natura si applicano a tutte le azioni promosse *dopo* la loro entrata in vigore. Inoltre la possibilità di proporre ricorso giurisdizionale è in tutti gli Stati membri, indissolubilmente connessa con provvedimenti amministrativi. Tutta la vostra giurisprudenza sulla ripartizione delle

competenze tra la Corte e le autorità giudiziarie nazionali è basata su tale presupposto. A mio avviso, sempreché al momento della domanda di svincolo della cauzione, presentata entro il periodo stabilito dall'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1136/79, sia stata prodotta la prova dell'avvenuta trasformazione, ritenuta sufficiente dalla ricorrente nella causa principale e, fino a quel momento, anche dalle autorità doganali, è tuttora lecito avvalersi dell'ulteriore possibilità di produrre la prova nell'ambito del giudizio instaurato dinanzi al giudice competente dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 3584/81.

Cionondimeno, per motivi di completezza, tenuto conto della formulazione della prima questione del giudice di rinvio e delle osservazioni svolte dalla Commissione e dalla ricorrente nella causa principale circa la natura della disposizione che contempla l'ulteriore possibilità di produrre la prova, aggiungo le seguenti considerazioni.

La Commissione ritiene che l'art. 2 del regolamento n. 1136/79, come modificato dal regolamento n. 3584/81, debba essere considerato unitariamente e che esso contenga essenzialmente norme di diritto sostanziale, cioè l'enumerazione degli obblighi da adempiere per fruire della sospensione del prelievo all'importazione. Essa non nega che i nn. 3 e 4 di detto articolo, in quanto concernono la prova dell'adempimento dei suddetti obblighi, si riferiscono, considerati isolatamente, alla procedura da seguire nell'ambito del regime speciale d'importazione. Sostiene però che dette disposizioni, per il loro stesso contenuto, sono così strettamente connesse alle norme di diritto sostanziale, da rendere giuridicamente impossibile l'applicazione della disposizione aggiunta all'art. 2, n. 4, dal regolamento n. 3584/81 a situazioni verificatesi prima dell'entrata in vigore di quest'ultimo regolamento. La Commissione ravvisa un'analogia tra la fattispecie e la situazione così descritta dalla Corte nel secondo periodo del punto 11 della precitata sentenza « Salumi »: Sostituendo le discipline nazionali in materia con una disciplina comunitaria, tale regolamento, — cioè quello di cui allora si trattava — introduce norme, sia procedurali sia sostanziali, che formano un tutt'unico inscindibile e le cui singole disposizioni non possono essere considerate in ordine alla loro efficacia nel tempo ».

Nei successivi punti 12-15 della sentenza « Salumi » la Corte escluse l'efficacia retroattiva del regolamento ivi considerato in base a quanto premesso nel punto 9, secondo periodo, della stessa sentenza, cioè che le norme sostanziali, « secondo la comune interpretazione (...) concernono rapporti giuridici definiti anteriormente alla loro entrata in vigore solo se dal loro testo, dalla ratio o dalla struttura risulti chiaramente che va loro attribuita tale efficacia ».

Dalle disposizioni del regolamento n. 1697/79 (concernente il recupero dei dazi all'importazione o all'esportazione) citate nella parte « In fatto » della sentenza medesima, emerge invece chiaramente che in quel caso le norme procedurali e sostanziali erano indissolubilmente collegate fra loro [2]. A mio avviso, però, questo non si verifica nel caso presente. Solo i primi due numeri dell'art. 2 del regolamento n. 1136/79 contengono norme manifestamente sostanziali, in quanto stabiliscono gli obiettivi fondamentali del produttore che importa e trasforma carne. Per quanto riguarda il terzo, si può, eventualmente, ancora sostenere

2 — A questo proposito rilevo che ciò conferma ancora una volta l'importanza che riveste per l'operatore del diritto la conoscenza dei fatti ai quali si riferisce la motivazione della sentenza. La prassi — alla quale ormai mi attengo — di riferirli particolareggiatamente nelle mie conclusioni è basata su tale considerazione.

che l'obbligo della prova ivi contemplato forma un tutt'uno con le norme sostanziali sul termine per la trasformazione.

La vera e propria disciplina della prova, che rileva nel caso presente, è contenuta separatamente nel n. 4 del predetto art. 2, al quale, come si è detto, l'art. 1 del regolamento 3584/81 ha aggiunto un nuovo comma. In particolare, questa disposizione integrativa in materia di prova, alla quale si riferisce per intero la prima questione del giudice di rinvio, deve essere, a mio avviso, considerata senz'altro una norma procedurale non indissolubilmente connessa con le norme sostanziali, o almeno con queste connessa non più di quanto inevitabilmente ricorre nel caso delle disposizioni in tema di prove. Con riserva di quanto sopra precisato e ricollegandomi inoltre al citato passo delle conclusioni dell'avvocato generale sig.ra Rozès, ritengo una siffatta disposizione sulla prova senz'altro applicabile (non solo alle cause instaurate successivamente, ma anche) a tutte le cause pendenti al momento della sua entrata in vigore, senza che, a questo proposito si possa parlare di effetto retroattivo.

II.3. *Conclusioni*

In base alle considerazioni che precedono, vi suggerisco di risolvere come segue la prima questione sollevata dal giudice di rinvio:

« Il regolamento (CEE) della Commissione 14 dicembre 1981, n. 3584/81, (GU 1981, L 359, pag. 16), contiene una norma di natura procedurale di cui va tenuto conto anche nei procedimenti giudiziari instaurati dopo il 1° gennaio 1982 e relativi a domande di svincolo della cauzione ai sensi dell'art. 2, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1979, n. 1136/79 (GU 1979, L 141, pag. 10), presentate in precedenza, ma respinte in tutto o in parte dalle competenti autorità amministrative, sempre che dette domande di svincolo della cauzione siano state presentate entro sette mesi dal mese dell'importazione con corredo di documenti comprovanti di regola, fino ad allora, l'avvenuta trasformazione della carne congelata importata entro i tre mesi successivi al mese dell'importazione. Questa soluzione vale anche per le pretese dell'autorità amministrativa competente, come quelle di cui trattasi nella fattispecie. »

Per il caso in cui non poteste condividere il tenore di questa soluzione, vi propongo, in base ai motivi esposti nella parte II, sub 1, delle presenti conclusioni (discriminazione ai sensi dell'art. 40, n. 3, del trattato CEE), di risolvere così la quarta questione sottopostavi dal giudice di rinvio:

« L'art. 2, n. 4, secondo comma, del regolamento n. 1136/79 è invalido nella parte in cui si applica alla categoria I.4 dell'allegato di detto regolamento ».

Non è comunque necessario, secondo me, risolvere la seconda e la terza questione del giudice di rinvio.