CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 18 settembre 2008 [1]

1. Le restituzioni comunitarie all'esportazione relative ai cereali possono essere concesse a tassi differenziati. In base alle disposizioni applicabili nella fattispecie, per le esportazioni di segale verso la Svizzera e il Liechtenstein non erano previste restituzioni all'esportazione, mentre se ne poteva fruire per tutti gli altri paesi terzi.

2. Considerato che è impossibile esportare merci in Liechtenstein o in Svizzera per via marittima, al fine di usufruire del tasso applicabile ad altri Stati, la normativa comunitaria accetta, in talune circostanze, la prova di esportazione per via marittima al posto della prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali nel luogo di destinazione.

3. Non è chiaro, invece, se sia comunque necessario presentare documenti supplementari di trasporto relativi alla spedizione fino alla destinazione finale.

4. La domanda di pronuncia pregiudiziale del Finanzgericht (Tribunale tributario) di Amburgo riguarda un esportatore in grado di provare l'esportazione per via marittima verso il porto di un paese terzo, ma non il trasporto via terra verso la destinazione finale in Russia.

Normativa

Fissazione delle restituzioni all'esportazione

5. Ai sensi degli artt. 1, 13 e 23 del regolamento del Consiglio n. 1766/1992 [2], le restituzioni all'esportazione di cereali verso paesi terzi sono fissate periodicamente (almeno una volta al mese) mediante regolamento e/o, talvolta, in seguito a specifiche gare. L'obiettivo di tale disposizione è quello di compensare, ove opportuno, i prezzi sul mercato mondiale che risultano più bassi di quelli della Comunità.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1992, n. 1766, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 81 pag. 21).

6. Per quanto rileva nella presente causa, il regolamento n. 1758/1999 [3] indiceva una gara avente ad oggetto la restituzione all'esportazione di segala verso qualsiasi paese terzo. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del detto regolamento, i titoli d'esportazione erano da considerarsi rilasciati il giorno di presentazione dell'offerta. Il regolamento n. 1851/1999 [4], fissava la restituzione massima a EUR 66,25/t per le offerte notificate fra il 20 e il 26 agosto 1999. La normale fissazione per lo stesso periodo è contenuta nel regolamento n. 1816/1999 [5], il cui allegato mostra come per «tutti i paesi terzi» non fosse previsto alcun rimborso per la segale (codice prodotto 1002 0000 9000).

Normative orizzontali di attuazione

7. Fino al 1999 era il regolamento n. 3665/87 [6] a disciplinare il sistema di restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli in generale. L'art. 18 del detto regolamento conteneva, inter alia, diverse norme relative ai documenti che gli esportatori dovevano presentare al fine di ottenere le restituzioni.

8. Con effetto dal 1° luglio 1999, il regolamento n. 3665/87 è stato abrogato e sostituito dal regolamento n. 800/1999 [7], il cui art. 54, n. 2, prevede che in tutti gli atti comunitari i rinvii al regolamento n. 3665/87 o ai suoi specifici articoli s'intendono fatti al regolamento n. 800/1999 o ai corrispondenti articoli del medesimo, come risulta dalla tavola di concordanza riportata in un allegato. Conformemente a tale tavola, l'art. 16 del regolamento n. 800/1999 corrisponde all'art. 18 del regolamento n. 3665/87.

9. I seguenti 'considerando' del regolamento n. 800/1999 possono risultare utili per comprendere le norme applicabili:

«2) (…) le norme generali adottate dal Consiglio dispongono che la restituzione venga pagata quando sia fornita la prova che i prodotti sono stati esportati fuori della Comunità; (…) se per tutti i paesi terzi si applica un tasso di restituzione unico, il diritto alla restituzione è in linea di massima acquisito nel momento in cui i prodotti escono dal mercato comunitario; (…) se il tasso di restituzione è differenziato in base alla destinazione dei prodotti, il diritto alla restituzione è vincolato all'importazione in un paese terzo;

3 — Regolamento (CE) della Commissione 9 agosto 1999, n. 1758, che indice una gara avente ad oggetto la restituzione all'esportazione o la tassa all'esportazione di segala verso qualsiasi paese terzo (GU L 210, pag. 3).

4 — Regolamento (CE) della Commissione 26 agosto 1999, n. 1851, che fissa la restituzione massima all'esportazione di segala nell'ambito della gara di cui al regolamento (CE) n. 1758/1999 (GU L 226, pag. 20).

5 — Regolamento (CE) della Commissione 19 agosto 1999, n. 1816, che fissa le restituzioni applicabili all'esportazione dei cereali e delle farine, delle semole e dei semolini di frumento o di segala (GU L 220, pag. 22).

6 — Regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1).

7 — Regolamento (CE) della Commissione 15 aprile 1999, n. 800, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 102, pag. 11).

(…)

che forniscono la garanzia dell'arrivo a destinazione dei prodotti esportati, ostacolando il meno possibile gli scambi;

15) (…) se il tasso di restituzione è differenziato a seconda della destinazione dei prodotti, occorre accertarsi che il prodotto sia stato importato nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per il quale è prevista la restituzione; (…) tale misura può essere attenuata senza inconvenienti per quanto riguarda le esportazioni che danno diritto a una restituzione poco elevata, sempreché offrano garanzie sufficienti circa l'arrivo a destinazione dei prodotti; (…) obiettivo della disposizione è una semplificazione amministrativa in materia di presentazione delle prove;

(…)».

10. Il capo 1, del titolo II del regolamento n. 800/1999 riguarda il diritto alla restituzione per le esportazioni nei paesi terzi. La sezione I (artt. 3-13), contiene le disposizioni generali.

(…)

11. Ai sensi dell'art. 3, «il diritto alla restituzione si costituisce nei momenti seguenti:

17) (…) se il tasso della restituzione è differenziato a seconda della destinazione dei prodotti esportati, dev'essere fornita la prova che il prodotto di cui trattasi è stato importato in un paese terzo; (…) l'espletamento delle formalità doganali di importazione consiste in particolare nel pagamento dei dazi all'importazione applicabili al prodotto affinché lo stesso possa essere commercializzato sul mercato del paese terzo interessato; (…) tenuto conto delle diverse situazioni esistenti nei paesi terzi importatori, è opportuno ammettere la presentazione dei documenti doganali di importazione

— all'atto dell'uscita dal territorio doganale della Comunità, se per tutti i paesi terzi si applica un tasso di restituzione unico;

— all'atto dell'importazione in un paese terzo determinato, se per tale paese terzo si applica un tasso di restituzione differenziato».

12. L'art. 7, n. 1, prevede che «salvo il disposto degli articoli 14 e 20, il pagamento della restituzione è subordinato alla presentazione della prova che i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione di esportazione hanno lasciato come tali il territorio doganale della Comunità, entro il termine di sessanta giorni da tale accettazione».

13. L'art. 9 fissa le disposizioni speciali relative ai documenti che occorre presentare in caso di esportazione via mare (n. 1), su strada, per ferrovia o via navigabile interna (n. 2) e per via aerea (n. 3). Essi vertono essenzialmente sulla prova che i documenti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità. I nn. 1, lett. b), e 2, lett. b), indicano che, per tale prova, deve essere richiesta la presentazione dei documenti di trasporto fino al paese terzo in cui i prodotti sono destinati ad essere scaricati; per le esportazioni per via aerea, invece, il punto 3, lett. a), esige un documento di trasporto che indichi una destinazione finale esterna al territorio della Comunità. Per l'esportazione via mare, l'art. 9, n. 1, lett. c), permette allo Stato membro di partenza di disporre, in luogo delle condizioni di cui al n. 1, lett. b), che il documento comprovante che il prodotto ha lasciato il territorio doganale della Comunità, venga vidimato soltanto su presentazione di «un documento di trasporto in cui sia indicata una destinazione finale esterna al territorio doganale della Comunità».

14. L'art. 10 riguarda i regimi semplificati e tratta nuovamente della «partenza» e dell'«uscita» dal territorio doganale comunitario.

15. La sezione 2 (artt. 14-19) riguarda la restituzione differenziata.

16. Ai sensi dell'art. 14, n. 1, «[q]uando il tasso della restituzione è differenziato secondo la destinazione, il versamento della restituzione è subordinato ai requisiti supplementari di cui agli articoli 15 e 16».

17. L'art. 15, n. 1, esige che il prodotto sia «importato come tale nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione entro dodici mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione». L'art. 15, n. 2, precisa che cosa si debba intendere per «importati come tali». L'art. 15, n. 3, stabilisce che il prodotto è considerato importato «quando siano state espletate le formalità doganali di importazione e in particolare quelle relative alla riscossione dei

dazi all'importazione nei paesi terzi». L'art. 15, n. 4, stabilisce che la parte differenziata della restituzione viene pagata con riferimento alla massa dei prodotti sottoposti alle formalità doganali di importazione nel paese terzo senza tener conto delle variazioni di massa verificatesi durante il trasporto.

18. Ai sensi dell'art. 16, n. 1, la prova dell'espletamento delle formalità doganali di importazione è costituita, in linea di principio, dalla presentazione del documento doganale o dall'attestato di scarico e di importazione. Ai sensi dell'art. 16, n. 2, se non è possibile ottenere detti documenti, essi potranno essere sostituiti da altri documenti specificati (compresi attestati compilati da una società specializzata sul piano internazionale in materia di controllo e vigilanza). L'art. 16, n. 3, dispone che «[l]'esportatore presenta in tutti i casi una copia o fotocopia del documento di trasporto» [8]. Ai sensi dell'art. 16, n. 4, la Commissione può, in casi specifici da determinarsi, disporre che la prova dell'importazione si consideri costituita se è fornita «con un documento particolare o con altro mezzo». L'art. 16, n. 5, elenca i requisiti minimi per il riconoscimento delle società specializzate sul piano internazionale in materia di controllo e di sorveglianza.

8 — Fra le versioni linguistiche di questo paragrafo, solo la versione tedesca comincia con «Außerdem …» («inoltre»). Un'espressione equivalente era invece presente in tutte le versioni della disposizione precedente, art. 18, n. 3, del regolamento n. 3665/87.

19. Ai sensi dell'art. 17 «[g]li Stati membri possono dispensare l'esportatore dalla presentazione delle prove di cui all'articolo 16, a parte il documento di trasporto, per un'operazione che offra garanzie sufficienti circa l'arrivo a destinazione dei prodotti oggetto di una dichiarazione di esportazione e che dia diritto a una restituzione la cui parte differenziata corrisponda a un importo inferiore o pari a (…)» EUR 1 200 o 6 000, a seconda delle circostanze.

20. La sezione 3 (art. 20) riguarda le misure specifiche di tutela degli interessi finanziari della Comunità. Essenzialmente, e per quanto attiene alla presente fattispecie, l'art. 20, n. 1, stabilisce che, allorché sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto o vi siano fondati sospetti che il prodotto sarà reintrodotto nella Comunità beneficiando dell'esenzione dai dazi all'importazione o di una riduzione degli stessi, la restituzione viene pagata soltanto se il prodotto ha lasciato il territorio doganale della Comunità o, nel caso di una restituzione differenziata, se il prodotto è stato importato come tale in un determinato paese terzo entro dodici mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione. «Inoltre», continua lo stesso articolo, «per tutte le restituzioni, i servizi competenti degli Stati membri possono esigere prove supplementari atte a dimostrare alle autorità competenti che il prodotto è stato effettivamente immesso sul mercato del paese terzo d'importazione oppure che ha subito una trasformazione o lavorazione sostanziale (…)».

21. Nel capo 2, «Anticipo della restituzione all'esportazione», l'art. 24, n. 1, dispone che, su domanda dell'esportatore, gli Stati membri anticipano, del tutto o in parte, l'importo della restituzione non appena sia stata accettata la dichiarazione di esportazione, a condizione che venga costituita una cauzione di importo pari a tale anticipo, maggiorato del 10%.

22. Infine, il titolo IV, capo 2 (artt. 51 e 52), riguarda gli importi indebitamente pagati e le sanzioni imposte agli esportatori in caso di richieste di restituzioni non dovute o ad un tasso superiore a quello applicabile.

Norme di attuazione per settore

23. Il regolamento della Commissione n. 1501/95 [9] stabilisce ulteriori dettagliate disposizioni, specificamente applicabili nei casi di restituzioni all'esportazione di cereali.

24. Il quattordicesimo 'considerando' è così formulato:

«(…) a norma del regolamento (CEE) n. 3665/87 della Commissione, (…) in caso di differenziazione del tasso della restituzione secondo la destinazione, il pagamento della restituzione è subordinato alla presentazione della prova che il prodotto è stato importato come tale nel paese terzo o in uno dei paesi terzi per i quali è prevista la restituzione; (…) nel settore dei cereali, il solo tasso di restituzione ad un livello inferiore a quello applicabile alle esportazioni verso tutti i paesi terzi è quello fissato per la destinazione Svizzera e Liechtenstein; (…) per non turbare la maggior parte delle esportazioni comunitarie esigendo una prova dell'arrivo a destinazione, è opportuno garantire con altri mezzi che i prodotti destinatari di una restituzione al tasso previsto per tutti i paesi terzi non vengano esportati verso i paesi in oggetto; (…) a tale scopo, giova rinunciare alla presentazione di una prova dell'arrivo dei prodotti a destinazione in tutti i casi di esportazione per via marittima; (…) come garanzia, può essere considerato sufficiente un certificato, rilasciato dalle competenti autorità degli Stati membri, attestante che i prodotti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità a bordo di una nave idonea alla navigazione marittima».

25. Ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 1501/95 [10]

9 — Regolamento (CE) della Commissione 29 giugno 1995, n. 1501, che stabilisce modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 1766/92, (GU L 147, pag. 7). È stato adottato quando il regolamento n. 3665/87 era ancora in vigore, ma, all'epoca della presente causa, non era stato rettificato e sarebbe stato sostituito dal regolamento n. 800/1999.

10 — Nella versione in vigore al momento dei fatti, ovvero come modificato dal regolamento (CE) della Commissione 1° luglio 1997 n. 1259 (GU L 174, pag. 10).

«[i]n deroga alle disposizioni dell'articolo 18 del regolamento (CEE) n. 3665/87 [11], la prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo non è richiesta per il pagamento della restituzione fissata nell'ambito di una gara, purché l'operatore comprovi che un quantitativo di prodotti cerealicoli pari ad almeno 1 500 tonnellate ha lasciato il territorio doganale della Comunità su una nave idonea alla navigazione marittima.

Quest'ultima prova è costituita dalla seguente vidimazione certificata dall'autorità competente, apposta sull'esemplare di controllo di cui all'articolo 6 del regolamento (CEE) n. 3665/87, sul documento amministrativo unico o sul documento nazionale attestante l'uscita della merce dal territorio doganale della Comunità:

(…)

"Esportazione di cereali per via marittima — articolo 13 del regolamento (CE) n. 1501/95"

(…)»

11 — La tavola dell'allegato al regolamento n. 800/1999 (vedi paragrafo 8, supra) indica che l'art. 18 del regolamento n. 3665/87 corrisponde all'art. 16 del regolamento n. 800/1999 (vedi paragrafo 18, supra).

26. Ai sensi dell'art. 14

«[q]uando l'operatore fornisce la prova dell'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo in Svizzera o nel Liechtenstein, l'importo della restituzione all'esportazione per "tutti i paesi terzi" fissato nell'ambito di una gara è ridotto della differenza tra detto importo e quello della restituzione all'esportazione vigente per tali destinazioni il giorno dell'aggiudicazione».

Fatti, procedimento e questione pregiudiziale

27. Si evince dall'ordinanza di rinvio che la Glencore Grain Rotterdam BV (in prosieguo: la «Glencore») otteneva, nel febbraio 2000, il controllo doganale definitivo dell'esportazione in Russia di kg 6 725 di segale ripartiti in diverse spedizioni.

28. Dal fascicolo della causa nazionale fornito dal giudice del rinvio risulta che i pertinenti titoli d'esportazione erano stati emessi a seguito di una gara tenutasi in data 26 agosto 1999, in conformità del regola-

mento n. 1758/1999. Di conseguenza, sembrerebbe che, ai sensi del regolamento n. 1851/1999, il tasso di restituzione per le esportazioni verso tutti i paesi terzi fosse di EUR 66,25 per tonnellata, con l'eccezione della Svizzera e del Liechtenstein, rispetto ai quali paesi, ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 1501/1995 in combinato disposto con il regolamento n. 1816/1999, non era erogabile alcuna restituzione [12].

29. Sono state rilasciate dichiarazioni di esportazione contenenti la seguente vidimazione: «Paese di destinazione: tutti i paesi terzi; (…) "Esportazione di cereali per via marittima — Regolamento (CE) n. 1501/95, art. 13"».

30. Con la prima consegna venivano spediti per via marittima da Lubecca (Germania) a Klaipėda (Lituania) complessivi kg 3 041,886 [13]. La polizza di carico datata 8 febbraio 2000, una copia della quale è nel fascicolo della causa nazionale, indicava Klaipėda quale porto di destinazione [14].

31. In data 12 luglio 2000, la Glencore richiedeva allo Hauptzollamt Hamburg-Jonas (in prosieguo l'«autorità doganale») il pagamento a titolo di anticipo della corrispondente restituzione all'esportazione.

32. Con lettera 2 agosto 2000, la Glencore veniva invitata a produrre i documenti di trasporto per il trasferimento della merce da Klaipėda al luogo di destinazione in Russia.

33. Ciò nondimeno, la restituzione veniva provvisoriamente versata con decisione 5 settembre 2000, con la riserva che il diritto alla restituzione all'esportazione venisse dimostrato nelle forme e nei termini previsti.

12 — V. paragrafi 6 e 26, supra. L'art. 14 del regolamento n. 1501/1995 (una norma di attuazione per settore) opera in modo da trasformare una restituzione all'esportazione per «tutti i paesi terzi» fissata nell'ambito di una gara relativa a un prodotto di tale settore (regolamento n. 1851/1999) in una restituzione differenziata. Ciò avviene grazie al rinvio incrociato alla normale fissazione delle restituzioni all'esportazione per quel prodotto e alla precisazione di destinazione «tutti i paesi terzi» (regolamento n. 1816/1999).

13 — All'udienza è stato confermato che la controversia non si riferiva alle rimanenti consegne, in relazione alle quali si potrebbe forse dedurre che la Glencore era stata in grado di produrre tutta la documentazione richiesta dall'autorità doganale.

14 — La destinazione finale della segale non è chiara. Dall'ordinanza di rinvio risulta che era stata fatta richiesta di controllo doganale definitivo dell'esportazione a Nazran e Minsk in Russia. La polizza di carico indica «OOO Agroprodservis», Nazran, Russia, quale destinatario. Minsk si trova in effetti in Bielorussia, mentre Nazran si trova in Inguscezia, al confine con la Georgia. All'interno del fascicolo della causa nazionale vi è la copia di un documento in lingua inglese, datato 23 settembre 2002, che sarebbe stato emesso dai «Customs of Whiterussia» di Minsk e che conferma l'arrivo e l'espletamento delle formalità doganali per l'importazione di 3 034 150 kg di segale nel febbraio 2000, «by waggons ex mv. "VOLGOBALT — 209"» — la nave indicata nella polizza di carico. Il trasporto via terra da Klaipėda a Nazran sarebbe presumibilmente passato da Minsk.

34. Nonostante la proroga del termine stabilito, la Glencore non era in grado di fornire i documenti di trasporto richiesti [15] e, nel dicembre 2001, l'autorità doganale chiedeva il rimborso dell'anticipo erogato, maggiorato del 10% [16].

35. Il ricorso della Glencore contro la decisione dell'autorità doganale è ora dinanzi al Finanzgericht Hamburg, che chiede alla Corte:

«Se l'art. 13 del regolamento (CE) della Commissione 29 giugno 1995, n. 1501, debba interpretarsi nel senso che, in relazione alla produzione della prova di cui al n. 2 della medesima disposizione, la dispensa non riguarda solo la prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo, bensì anche la presentazione del documento di trasporto [art. 18, n. 3, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, divenuto art. 16, n. 3, del regolamento (CE) della Commissione 15 aprile 1999, n. 800]».

36. Sono state presentate osservazioni scritte dalla Glencore, dall'autorità doganale e dalla Commissione. La Glencore e la Commissione all'udienza hanno anche svolto osservazioni orali.

37. La Glencore sostiene che, in virtù dell'art. 13 del regolamento n. 1501/95, la certificazione di esportazione per via marittima dispensa dalla necessità *sia* di provare l'avvenuto espletamento delle formalità doganali *che* di produrre documenti di trasporto; l'autorità doganale e la Commissione sostengono che dispensa *solo* dalla prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali.

Analisi

38. Dalla normativa in esame si deduce chiaramente il proposito di trovare un equilibrio fra, da un lato, la necessità di far sì che le restituzioni all'esportazione vengano erogate solo al verificarsi delle necessarie condizioni e, dall'altro, la volontà di non ostacolare le esportazioni comunitarie con oneri amministrativi non necessari. Come si intenda trovare tale equilibrio risulta meno chiaro.

15 — All'udienza dinanzi alla Corte di giustizia, la Glencore ha sostenuto, senza essere contraddetta, di aver consegnato la segale all'importatore russo a Klaipèda e che gli importatori russi ignoravano spesso la richiesta di presentare prove documentali del trasporto alla destinazione finale.

16 — Dal fascicolo della causa nazionale risulta un totale di EUR 220 561,82.

Quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1501/95 — importanza della Svizzera e del Liechtenstein

39. Nella presente causa, la Glencore ha attribuito grande importanza alla logica del quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1501/95. In sostanza, tale 'considerando' stabilisce che il solo tasso di restituzione ad un livello inferiore a quello applicabile alle esportazioni verso tutti i paesi terzi è quello fissato per la destinazione Svizzera e Liechtenstein e che, per non turbare inutilmente le esportazioni comunitarie, l'unica cosa che si richiede per garantire che i prodotti non vengano esportati verso i paesi in oggetto è che le competenti autorità nazionali attestino che i prodotti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità a bordo di una nave idonea alla navigazione marittima.

40. Trattandosi di logica cogente, si può accogliere l'argomento della Glencore secondo cui qualsiasi ambivalenza presente nelle disposizioni del regolamento deve essere interpretata conformemente a tale ragionamento. Se una quantità di almeno 1 500 kg di cereali ha lasciato la Comunità per via marittima, difficilmente tale quantità sarà destinata alla Svizzera o al Liechtenstein [17]. Non solo questi paesi sono sprovvisti di sbocco sul mare, ma sono anche «circondati dalla Comunità». Qualsiasi trasporto di merci deve necessariamente passare attraverso il territorio comunitario, dove, in linea di principio, esso sarà sottoposto a controllo doganale comunitario. Se, in questo caso, la prova dell'esportazione per via marittima consente di evitare la prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali in un paese terzo diverso dalla Svizzera o dal Liechtenstein, ci si chiede per quale ragione esso non permetta anche di ovviare alla necessità di provare il trasporto verso l'ultima destinazione specifica. Tale specifica destinazione non modifica il tasso della restituzione all'esportazione.

41. Potrei sottoscrivere questa logica più a cuor leggero se fosse vera la premessa su cui si basa, e cioè che, ove il tasso di restituzione all'esportazione è differenziato, il tasso per la Svizzera e il Liechtenstein è sempre più basso, mentre quello per tutti gli altri paesi terzi è uniformemente più alto. Invece, nel cercare di verificare l'effettivo differenziale applicabile all'epoca dei fatti, ho constatato che tale logica è lontana dal trovare riscontro.

42. Il giorno stesso in cui ha adottato il regolamento n. 1501/95 (29 giugno 1995), la Commissione ha anche fissato la restituzione all'esportazione per la segale (e per l'orzo diverso dal seme, codice del prodotto 1003 0090 000) a ECU 10 a tonnellata per la Svizzera, il Liechtenstein, Ceuta e Melilla, ECU 8 a tonnellata per la Slovenia, l'Ungheria, la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca, e

17 — Anche se, naturalmente, non si può escludere nulla. Nel corso dell'udienza, l'agente della Commissione ha posto in evidenza l'audace inventiva di coloro che cercano di usufruire indebitamente delle restituzioni all'esportazione.

zero per gli altri paesi terzi [18]. Pertanto: in primo luogo, non vi era alcuna differenziazione fra i due paesi Svizzera e Liechtenstein e tutti gli altri paesi terzi; in secondo luogo, le esportazioni verso la Svizzera e il Liechtenstein fruivano dei più elevati, e non dei più bassi tassi di restituzione; e, in terzo luogo, tutti e tre i tassi si applicavano a paesi terzi che possono essere raggiunti per mare da un porto comunitario. Sembra che la mano destra del potere legiferante della Commissione non fosse al corrente di ciò che stava facendo la mano sinistra.

43. Situazioni che presentano una o più delle suddette tre caratteristiche, ciascuna delle quali contraddice l'assunto su cui si fonda il quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1501/95, sono emerse frequentemente negli anni. Per questo, leggere il regolamento confidando nella logica di tale 'considerando' diventa molto difficile. Anche se, per quanto posso constatare dai regolamenti vigenti all'epoca dei fatti [19], l'assunto posto alla base del 'considerando' sembra poter valere per la specifica transazione oggetto della presente causa, vi sono molti altri casi in cui non si può dire la stessa cosa. Ad esempio, ai sensi del regolamento n. 1816/1999, applicabile all'epoca della transazione di cui trattasi, sei altri prodotti cerealicoli avevano un tasso di restituzione uniforme per tutti i paesi terzi, un prodotto aveva un tasso positivo per la Svizzera e il Liechtenstein e tasso zero per gli altri paesi terzi. Inoltre, per fare un solo ulteriore (più recente) esempio, il regolamento n. 968/2005 [20] applicava una restituzione all'esportazione di cinque prodotti cerealicoli verso tutti i paesi terzi esclusi l'Albania, la Bulgaria, la Romania, la Croazia, la Bosnia-Erzegovina, la Serbia e Montenegro, la ex Repubblica iugoslava di Macedonia (tutti raggiungibili via mare da un porto comunitario), il Liechtenstein e la Svizzera, sicché il tasso più basso (zero in questo caso) era comune a tutti quei paesi.

44. Di conseguenza, ritengo che il quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1501/95 non possa intervenire nell'interpretazione dell'art. 13 del detto regolamento.

Art. 13 del regolamento n. 1501/95 — sono necessari i documenti di trasporto?

45. La formulazione dell'art. 13 del regolamento n. 1501/95, in combinato disposto con l'art. 16 del regolamento n. 800/1999, non sembra porre grosse difficoltà. In assenza

18 — Regolamento (CE) della Commissione 29 giugno 1995, n. 1525, che fissa le restituzioni applicabili all'esportazione dei cereali e delle farine, delle semole e dei semolini di frumento o di segala (GU L 147, pag. 72).

19 — V. paragrafi 6, 26 e 28, supra.

20 — Regolamento (CE) della Commissione 23 giugno 2005, n. 968, che fissa le restituzioni applicabili all'esportazione dei cereali e delle farine, delle semole e dei semolini di frumento o di segala (GU L 164, pag. 33).

della linea guida che sarebbe potuta discendere dal quattordicesimo 'considerando' del regolamento n. 1501/95, se l'assunto su cui si basa [21] fosse stato confermato, occorre leggere le dette disposizioni in modo letterale, attribuendo alle parole il loro normale significato.

46. L'art. 16, nn. 1 e 2, del regolamento n. 800/1999, richiede che la prova dell'espletamento delle formalità doganali di importazione sia fornita a mezzo di determinati documenti; l'art. 16, n. 4, autorizza la Commissione a fornire la detta prova «con un documento particolare o con altro mezzo» [22]. L'art. 16, n. 3, esige invece che l'esportatore presenti una copia o una fotocopia del documento di trasporto «in tutti i casi», cioè indipendentemente da come è stato provato l'espletamento delle formalità doganali. La produzione del documento di trasporto è quindi chiaramente considerata come una questione separata rispetto alla presentazione della prova di avvenuto espletamento delle formalità doganali per l'importazione. In ogni caso, tali documenti non sono destinati a certificare lo stato doganale delle merci, che può incidere in certa misura sulla probabilità che vengano inoltrate verso un'altra destinazione, ma semplicemente a fornire la prova del loro trasferimento da un punto a un altro.

47. Di conseguenza, se l'art. 13 del regolamento n. 1501/95 stabilisce che «[i]n deroga alle disposizioni dell'[art. 16 del regolamento n. 800/1999], la prova dell'avvenuto espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo non è richiesta» nelle circostanze indicate, l'espressione «in deroga» può logicamente riferirsi soltanto alle disposizioni di tale articolo che, altrimenti, avrebbero costituito un ostacolo alla concessione, ovvero le disposizioni relative alla prova di avvenuto espletamento delle formalità doganali.

48. Tale conclusione è, inoltre, in armonia con l'interpretazione restrittiva richiesta dalla natura dell'art. 13 di deroga (settoriale) a una regola generale (orizzontale).

49. Essa è anche conforme alla sentenza della Corte nella causa Philipp Brothers [23], che opera una distinzione fra la presentazione dei documenti doganali (per i quali era possibile una dilazione del termine) e la presentazione dei documenti di trasporto (per i quali invece tale dilazione non era prevista). Come la Corte ha sottolineato, gli esportatori rischiano di incontrare difficoltà nell'ottenere i documenti doganali dalle autorità dei paesi terzi, sulle quali essi non dispongono di alcun mezzo di pressione, ma

21 — V. paragrafo 41, supra.

22 — Non risulta che la Commissione abbia adottato tale provvedimento.

23 — Sentenza 12 luglio 1990, causa C-155/89 (Racc. pag. I-3265, punti 25-32, in particolare punto 27).

non corrono tale rischio quando si tratta dei documenti di trasporto, di cui gli esportatori, che organizzano il trasporto, detengono una copia, nel caso di vendita cif, o di cui possono facilmente esigere una copia dagli acquirenti, nel caso di vendita fob.

50. Non ritengo convincenti gli argomenti testuali della Glencore volti a dimostrare il contrario.

51. L'utilizzo del termine «Außerdem» («inoltre») nella versione tedesca dell'art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999, invocato dalla Glencore a sostegno della tesi per cui l'obbligo di produrre il documento di trasporto sarebbe accessorio rispetto all'obbligo principale di fornire la prova di avvenuto espletamento delle formalità doganali in cui quindi ricade, non mi sembra significativa. Anche volendo attribuire al termine tale valore (il che, già di per sé, mi pare dubbio), occorre comunque sottolineare che esso è assente in tutte le altre versioni linguistiche che sono stato in grado di verificare, probabilmente a seguito di una rettifica intenzionale della formulazione originale dell'art. 18, n. 3, del regolamento n. 3665/87. L'obiettivo della rettifica avrebbe ben potuto essere quello di eliminare qualsiasi ambiguità riferibile a tale termine, la cui sopravvivenza nella versione in tedesco potrebbe ascriversi ad un errore redazionale.

52. Non sono incline ad accettare neppure il riferimento da parte della Glencore alle disposizioni di altri regolamenti.

53. Sia il regolamento n. 40/2004 che il regolamento n. 450/2005 [24] contengono un art. 1, n. 1, formulato pressoché in maniera identica, che prevede che per le esportazioni «(…) per le quali l'esportatore non può fornire le prove di cui all'articolo 16, paragrafi 1 e 2 del regolamento (CE) n. 800/1999, in deroga al medesimo articolo 16, il prodotto si considera importato in un paese terzo» dietro presentazione di una copia del documento di trasporto, di un attestato ufficiale di scarico e di un documento bancario attestante il pagamento.

54. Poiché dispongono esplicitamente che il documento di trasporto può sostituire la «prova di cui all'art. 16, nn. 1 e 2» del regolamento n. 800/1999, se presentato unitamente ad altri specifici documenti, tali disposizioni tendono piuttosto a valere contro l'analogia che la Glencore vorrebbe delineare con l'art. 13 del regolamento n. 1501/95. In tale articolo non vi è alcun riferimento di

24 — Regolamento (CE) della Commissione 9 gennaio 2004, n. 40, relativo alla prova dell'espletamento delle formalità doganali d'importazione di zucchero in un paese terzo di cui all'art. 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 (GU L 6 pag. 17) e regolamento (CE) della Commissione 18 marzo 2005, n. 450, relativo alla prova dell'espletamento delle formalità doganali per l'importazione di latte e prodotti lattiero-caseari nei paesi terzi ai sensi dell'articolo 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 (GU L 74, pag. 30).

questo tipo, né alcuna disposizione relativa a ulteriore materiale di supporto da fornire.

55. Lo stesso ragionamento si applica all'art. 1 del regolamento n. 436/2007 [25], a parte il fatto che non fa alcun riferimento all'art. 16 del regolamento n. 800/1999.

56. Sono pertanto del parere che la produzione della prova di cui all'art. 13, n. 2, del regolamento n. 1501/95 dispensa solo dalla necessità di provare l'avvenuto espletamento delle formalità doganali per l'immissione in consumo e non dalla presentazione del documento di trasporto ai sensi dell'art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999.

Art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999 — quali sono i documenti di trasporto richiesti?

57. Anche se tale conclusione risponde puntualmente alla questione pregiudiziale proposta, ritengo che l'analisi non possa considerarsi esaurita.

58. L'art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999 esige la presentazione di una copia del «documento di trasporto», senza definire ulteriormente tale termine. La Glencore ha presentato una copia della polizza di carico, cioè un documento di trasporto. Da essa risulta che la segale era stata esportata in un paese terzo per il quale era applicabile il tasso di restituzione di cui trattasi. In tali circostanze, un esportatore nella posizione della Glencore è tenuto a presentare documenti supplementari attestanti il successivo trasporto verso il paese di destinazione finale, per il quale era applicabile lo stesso tasso?

59. Si potrebbe certo ritenere che, venendo immediatamente dopo i nn. 1 e 2, dell'art. 16, volti ad accertare l'espletamento delle formalità doganali nei paesi terzi di importazione, il riferimento al «documento di trasporto» di cui all'art. 16, n. 3, debba riguardare il documento relativo al trasporto fino a quella destinazione. In un tale contesto, non sembra trattarsi di lettura artificiosa della disposizione.

60. Tuttavia, ritengo che nella formulazione e nella struttura del regolamento n. 800/1999 vi siano anche altre indicazioni contrarie a tale posizione.

25 — Regolamento (CE) della Commissione 20 aprile 2007, n. 436, relativo alla prova dell'espletamento delle formalità doganali di importazione di zucchero in un paese terzo, di cui all'art. 16 del regolamento (CE) n. 800/1999 (GU L 104 pag. 14).

61. In forza delle disposizioni generali di cui al titolo II, capo 1, sezione 1 (in particolare gli artt. 7 e 9) [26], in linea di principio, si richiede soltanto un documento attestante che i prodotti sono usciti dal territorio doganale della Comunità. Laddove si vuole intendere un documento di trasporto indicante la destinazione finale al di fuori della Comunità, ciò è esplicitamente stabilito [come nel caso del requisito alternativo per l'esportazione via mare di cui all'art. 9, n. 1, lett. c) o il requisito per l'esportazione per via aerea di cui all'art. 9, n. 3, lett. a)].

62. Tali disposizioni generali si applicano a tutte le restituzioni, sia a quelle a tasso singolo che a quelle a tasso differenziato, come risulta chiaramente dall'art. 14, n. 1, che stabilisce che gli artt. 15 e 16 contengono condizioni *supplementari* applicabili in quest'ultimo caso.

63. Per quanto riguarda l'esportazione via mare, il normale requisito dell'art. 9, n. 1, lett. b), è la presentazione «[de]i documenti di trasporto, o la loro copia o fotocopia, a partire dal primo porto (…) fino al paese terzo in cui i prodotti sono destinati ad essere scaricati». È abbastanza chiaro che con «paese terzo in cui i prodotti sono destinati ad essere scaricati» non si intende necessariamente il paese terzo di destinazione finale, come avviene nella presente causa, in cui la segale è stata scaricata in Lituania, anche se destinazione finale era la Russia.

64. Gli artt. 15 e 16 non forniscono alcuna indicazione che porti a ritenere che devono essere presentati i documenti di trasporto fino alla destinazione finale laddove il tasso di restituzione vari a seconda della destinazione, né io ritengo che si debba propendere per tale interpretazione. La prova dell'importazione in un paese terzo per il quale si applica un determinato tasso di restituzione [27] deve essere fornita da documenti di controllo doganale e non da documenti di trasporto. L'art. 16, n. 3, indica semplicemente che tale prova di importazione non dispensa dalla necessità di produrre «il documento di trasporto», e con quest'espressione, in generale, deve intendersi il documento che sarebbe stato richiesto in ogni caso, anche nell'ipotesi di un tasso di restituzione non differenziato.

65. Se questo è il normale significato dell'art. 16, n. 3, lo stesso varrà anche quando, in forza dell'art. 13 del regolamento n. 1501/95, non si applicano i requisiti di cui all'art. 16, nn. 1 e 2.

26 — V. paragrafi 10 e segg, supra.

27 — Si può notare che gli artt. 15 e 16 non richiedono affatto la prova di importazione nel paese terzo di destinazione *finale*. L'art. 15, n. 1, è, anzi, piuttosto esplicito nel richiedere l'importazione nel «paese terzo o in *uno dei paesi terzi* per i quali è prevista la restituzione» (il corsivo è mio). Tale formulazione non sarebbe certamente stata utilizzata se ci fosse stata la necessità di stabilire l'arrivo a una specifica destinazione finale fra tutte quelle che fruiscono dello stesso tasso di restituzione.

66. Mi rendo conto del valore dell'osservazione della Commissione secondo la quale il requisito della produzione del documento di trasporto fino alla destinazione finale nel paese terzo d'importazione costituirebbe un'ulteriore importante tutela contro le frodi. Tuttavia, se la Commissione non ha esplicitamente previsto tale requisito nella sua normativa, non spetta alla Corte imporlo per deduzione.

67. Occorre tuttavia menzionare l'art. 9, n. 1, lett. c) del regolamento n. 800/1999, ai sensi del quale, in luogo delle condizioni di cui all'art. 9, n. 1, lett. b), è richiesta la presentazione di «un documento di trasporto in cui sia indicata una destinazione finale esterna al territorio doganale della Comunità». Pertanto, se si applica l'art. 9, n. 1, lett. c) invece dell'art. 9, n. 1, lett. b), il documento di trasporto richiesto ai sensi dell'art. 16, n. 3, deve riportare tale destinazione finale.

68. Ciò nondimeno, dal mio punto di vista, le condizioni alternative non possono essere applicate in modo discrezionale dalle autorità nazionali che gestiscono il sistema. L'art. 9, n. 1, lett. c), prevede che «lo Stato membro di partenza può disporre» che vengano applicate le condizioni alternative. Mi sembra che ne derivi l'esigenza di disposizioni generali normative, regolamentari o amministrative che rendano la situazione chiara per gli esportatori. Non abbiamo informazioni sull'esistenza di disposizioni di questo genere in Germania. Se non esistono, le autorità non possono, a mio parere, pretendere, in base all'art. 9, n. 1, lett. c), la produzione del documento di trasporto fino alla destinazione finale.

69. Concludo quindi che, qualora i prodotti siano esportati via mare, l'art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999 esige la produzione di un documento di trasporto comprovante che i prodotti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità, emesso per il trasporto fino al paese terzo ove i prodotti interessati sono destinati ad essere scaricati oppure, se lo Stato membro di partenza si è valso dell'opzione di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), dello stesso regolamento mediante disposizioni normative, regolamentari o amministrative di applicazione generale, fino all'arrivo alla destinazione finale.

Art. 20, n. 1, del regolamento n. 800/1999 — prova supplementare in caso di dubbio

70. Tuttavia, non bisogna dimenticare che, ai sensi dell'art. 20, n. 1, del regolamento n. 800/1999, le autorità nazionali possono esigere, in determinate circostanze, prove supplementari atte a dimostrare che il prodotto è stato effettivamente immesso sul mercato del paese terzo d'importazione

oppure che vi ha subito una trasformazione o lavorazione sostanziale.

71. Tale possibilità opera in particolare allorché sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto oppure fondati sospetti che esso sarà reintrodotto nella Comunità beneficiando dell'esenzione dai dazi all'importazione o di una riduzione degli stessi.

72. Quanto sopra sembra fornire una ragionevole tutela contro le frodi nei casi in cui, ai sensi dell'art. 13 del regolamento n. 1501/95 e dell'art. 16 del regolamento n. 800/1999, interpretati nel modo da me suggerito, un esportatore abbia prodotto soltanto i documenti di trasporto comprovanti l'esportazione via mare in un paese terzo rispetto al quale è applicabile il relativo tasso di restituzione e la vidimazione prevista dall'art. 13 del regolamento n. 1501/95.

73. Tuttavia, non si può pretendere che le autorità nazionali esigano sistematicamente e in ogni caso tali prove supplementari. Dovranno sussistere seri dubbi o fondati sospetti del tipo indicato. Spetta al giudice nazionale valutare, caso per caso, l'effettiva esistenza dei motivi per esigere tali prove.

Valutazioni finali

74. La normativa in esame è, comprensibilmente, vista la materia di cui trattasi, tecnica e complessa. Tuttavia, essa è anche caratterizzata da una considerevole mancanza di chiarezza nei dettagli e da significative discrepanze fra le ragioni addotte in relazione a una determinata disposizione e il contenuto di altre, contemporaneamente applicabili.

75. Vorrei ricordare alla Commissione l'accordo sulla qualità redazionale della legislazione adottato congiuntamente con il Parlamento e il Consiglio [28]. I due primi 'considerando' di tale accordo così recitano:

«1) Una formulazione chiara, semplice e precisa degli atti legislativi comunitari è essenziale per la trasparenza della legislazione comunitaria nonché per la buona comprensione da parte del pubblico e degli ambienti economici. Essa è inoltre necessaria per attuare correttamente ed applicare in modo uniforme la legislazione comunitaria negli Stati membri.

28 — Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (GU C 73, pag. 1).

2) Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, il principio della certezza del diritto, che forma parte integrante dell'ordinamento giuridico comunitario, esige che la legislazione comunitaria sia chiara e precisa e che la sua applicazione sia prevedibile per coloro che vi sono sottoposti. Questa necessità s'impone con rigore particolare quando si tratta di una normativa idonea a comportare conseguenze finanziarie e che impone oneri ai privati, al fine di consentire agli interessati di conoscere con esattezza l'estensione degli obblighi che essa detta».

76. Mi pare che nella normativa che forma oggetto della presente causa tali principi non siano stati pienamente rispettati.

Conclusione

77. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere la questione pregiudiziale posta dal Finanzgericht Hamburg come segue:

— la produzione della prova di cui all'art. 13, n. 2, del regolamento (CE) della Commissione, n. 1501/95 esclude soltanto la necessità di provare l'avvenuto espletamento delle formalità doganali per l'immissione in consumo, ma non anche la necessità di produrre il documento di trasporto di cui all'art. 16, n. 3, del regolamento (CE) della Commissione n. 800/1999;

— nel caso di prodotti esportati via mare, l'art. 16, n. 3, del regolamento n. 800/1999, esige la produzione di un documento di trasporto comprovante che i prodotti hanno lasciato il territorio doganale della Comunità, emesso per il trasporto fino al paese terzo ove i prodotti interessati sono destinati ad essere scaricati oppure, se lo Stato membro di partenza si è valso dell'opzione di cui all'art. 9, n. 1, lett. c), dello stesso regolamento mediante disposizioni normative, regolamentari o amministrative di applicazione generale, fino all'arrivo alla destinazione finale;

— nelle circostanze di cui all'art. 20, n. 1, del regolamento n. 800/1999, le autorità nazionali possono esigere prove supplementari atte a dimostrare che il prodotto è stato effettivamente immesso sul mercato del paese terzo d'importazione oppure che vi ha subito una trasformazione o lavorazione sostanziale.