CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 7 marzo 1996 *

I — Introduzione

1. In che misura la riunificazione tedesca ha inciso sull'importazione in Francia, negli anni 1985-1986, di prodotti siderurgici dalla Repubblica democratica tedesca, falsamente dichiarati come originari della Iugoslavia? La Cour de cassation francese ha applicato nei confronti del signor André Allain, condannato per l'importazione di merci vietate, il principio — riconosciuto dal diritto penale francese — dell'applicazione retroattiva della legge più favorevole. La Cour d'appel di Parigi solleva ora, di conseguenza, una questione pregiudiziale sulle implicazioni di una riqualificazione dei fatti di causa, nell'ambito del procedimento intentato contro il signor Allain per falsa dichiarazione doganale, in base alla fictio iuris che le importazioni abbiano avuto luogo dopo la riunificazione tedesca.

II — Contesto fattuale e normativo

2. L'art. 414 del codice doganale francese determina le pene applicabili ai reati di contrabbando o di importazione o esportazione di merci vietate senza dichiarazione. Gli artt. 423-427 definiscono la nozione di importazione o esportazione senza dichiarazione. L'art. 38 dispone che, per «merci vietate», si intendono quelle la cui importazione o esportazione è, per qualunque ragione, vietata, oppure soggetta a restrizioni, a norme in materia di qualità o di confezionamento della merce, oppure a particolari formalità; qualora l'importazione o l'esportazione sia subordinata alla presentazione di una licenza o di un'autorizzazione, la merce è ritenuta vietata qualora non sia munita di una valida autorizzazione o qualora sia presentata con un'autorizzazione relativa ad altra merce.

3. L'art. 410 commina le pene per talune irregolarità meno gravi, vale a dire per quelle che non siano punite più severamente in forza di altre disposizioni del codice doganale. In particolare, l'art. 410, n. 2, lett. a), riguarda qualunque omissione o inesattezza nelle informazioni che le dichiarazioni doganali debbono contenere, sempre che l'irregolarità non incida sull'applicazione di dazi o di divieti. Mentre la violazione dell'art. 410 è qualificata come *contravention douanière* (contravvenzione doganale) di prima classe, punibile con un'ammenda da 2 000 a 20 000 FF, quella dell'art. 414 integra gli estremi un *délit douanier* (delitto doganale) di prima classe, punito con la reclusione fino a tre anni, la confisca dei beni illecitamente

* Lingua originale: l'inglese.

immessi in commercio e una multa fino al doppio del valore della merce [1].

4. Con una circolare del ministero del Commercio estero 20 marzo 1983 [2], la Francia ha imposto, per il 1983, una quota di 55 000 tonnellate per l'importazione dalla Repubblica democratica tedesca (in prosieguo: la «RDT») di taluni prodotti siderurgici. Quote analoghe erano in vigore all'epoca dei fatti; esse erano pari a 53 500 tonnellate nel 1985 e a 55 000 tonnellate nel 1986 [3].

5. Ai sensi dell'art. 112-1 del codice penale francese, norme nuove meno severe di quelle cui si sostituiscono si applicano ai reati commessi prima della loro entrata in vigore e sui quali non sia già intervenuta una sentenza passata in giudicato. Si tratta, presumibilmente, di una specifica applicazione del principio della *loi la plus douce* [4].

6. All'epoca dei fatti in causa, il signor Allain dirigeva la Steel Trading France Sàrl (in prosieguo: la «società»); in tale veste, si occupava come intermediario dell'importazione in Francia di prodotti siderurgici, principalmente dall'Austria e dalla Iugoslavia. In diverse occasioni, nel 1985 e nel 1986, ha importato in Francia putrelle e lamiere di acciaio, dichiarandole originarie della Iugoslavia; a seguito di indagini, le autorità doganali francesi hanno accertato che tali prodotti provenivano in realtà dalla RDT. La falsa dichiarazione di origine aveva consentito di eludere le quote vigenti all'epoca per le importazioni di tali prodotti dalla RDT [5].

7. Mentre risulta che l'ultimo dei 30 verbali sia stato redatto il 1° dicembre 1987, il procedimento penale contro il signor Allain (in prosieguo: l'«appellante») e la società è stato promosso soltanto il 20 novembre 1990 [6]. Nel frattempo, però, la ex RDT era stata riunificata con la Repubblica federale di Germania (in prosieguo: la «RFG»), in conformità del Trattato stipulato il 31 agosto 1990 tra la RFG e RDT sull'instaurazione dell'Unità della Germania; dal 3 ottobre 1990 la ex RDT è divenuta parte integrante della Comunità europea.

8. Con sentenza del Tribunal de grande istance di Nantes del 21 marzo 1991, l'appellante è stato dichiarato colpevole del *delitto doganale* di importazione senza dichiara-

1 — Poiché la graduazione tra *contravention douanière* e *délit douanier* non è facilmente traducibile in inglese, il testo originale delle presenti conclusioni ha mantenuto la versione francese.

2 — V. la «circolare del 20 marzo 1983», *Journal officiel de la République française* (in prosieguo: il «JORF»), 20 marzo 1983, pag. 2951.

3 — Rispettivamente JORF 29 dicembre 1984, pag. 12168, e JORF 5 marzo 1986, pag. 3452; poiché, ai fini della presente causa, tali provvedimenti sono sostanzialmente identici alla circolare 20 marzo 1983, si farà riferimento soltanto a quest'ultima.

4 — Formula più vivida e melliflua del corrispondente «effetto retroattivo della norma nuova più favorevole».

5 — Tanto il giudice a quo quanto le parti hanno fatto riferimento anche al pagamento di dazi, ma questo aspetto non pare pertinente alla questione sollevata.

6 — Nelle sue osservazioni, il governo francese fa riferimento all'8 novembre 1990 quale data di inizio del procedimento, ma la differenza non è rilevante nel procedimento dinanzi a questa Corte.

zione di merce vietata, ai sensi degli artt. 414, n. 1, 423, 424, 426, 427 e 38 del codice doganale francese. È stato condannato alla pena, sospesa, di 3 mesi di reclusione, e, insieme alla società, al pagamento di una multa di 73 551 080 FF, oltre ad un'altra somma di pari importo a titolo di confisca della merce importata. La sentenza è stata confermata dalla Cour d'appel di Rennes il 21 gennaio 1992.

9. La sentenza della Cour d'appel di Rennes è stata interamente cassata dalla sezione penale della Cour de cassation il 2 giugno 1993. La Cour de cassation ha dichiarato che, nel momento in cui il procedimento è stato promosso, «le disposizioni comunitarie relative alla libera circolazione delle merci nel territorio doganale della Comunità economica europea» erano divenute applicabili al territorio della ex RDT. La Cour de cassation ha affermato in proposito che la Cour d'appel avrebbe dovuto verificare se la natura della merce come «merce vietata» non fosse stata modificata in base all'applicazione delle più favorevoli disposizioni comunitarie e se i fatti di causa non dovessero essere derubricati, ai sensi del codice doganale, da *delitti doganali* a *contravvenzioni doganali*. La causa è stata rinviata alla Cour d'appel di Parigi.

10. La Cour d'appel di Parigi ha sottoposto alla Corte di giustizia, «ai sensi dell'art. 177 del Trattato di Roma», la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'adesione della RDT alla RFG, che sembra aver avuto come conseguenza di rendere non operante il procedimento penale promosso secondo il diritto nazionale contro André Allain per importazione di merci soggette a divieto, in applicazione del principio della retroattività della nuova legge più favorevole, osti, alla luce delle disposizioni comunitarie in materia doganale derivanti dalla detta adesione, ad un un'eventuale riqualificazione dei fatti ai sensi del diritto nazionale, segnatamente come falsa dichiarazione di merci, come sostiene l'amministrazione doganale, oppure lasci a quest'ultima la sola possibilità, come sostiene la difesa, di chiedere, senza ulteriori conseguenze fiscali, soltanto il pagamento dei dazi evasi».

III — Osservazioni presentate alla Corte

11. Il governo francese e la Commissione hanno entrambi presentato osservazioni scritte e orali, mentre l'appellante nella causa principale ha dedotto soltanto osservazioni orali. Le osservazioni possono essere sintetizzate come segue.

12. Secondo il governo francese, il giudice nazionale chiede alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sulle condizioni in cui la Cour de cassation, in una sentenza destinata

a fare giurisprudenza, ha ammesso l'applicazione del principio della retroattività della disposizione penale più favorevole emanata dopo il verificarsi dei fatti che hanno dato luogo all'infrazione. A parere del governo francese, si tratta di una questione di diritto puramente nazionale, la cui interpretazione esula dalla competenza della Corte [7]. Analogamente, la questione delle conseguenze, ai fini di una riqualificazione dei fatti, dell'estensione del territorio doganale della Comunità in modo da includervi il territorio della ex RDT è anch'essa di diritto puramente nazionale. Se la questione sollevata è volta ad accertare se la RDT faccia oggi parte del territorio doganale della Comunità, essa è superflua, atteso che la Cour de cassation (giudice di ultimo grado ai fini del terzo comma dell'art. 177 del Trattato) non ha ritenuto necessaria una pronuncia pregiudiziale sul punto. Il governo francese ne desume che la Corte non debba risolvere la questione sollevata, in quanto essa riguarda aspetti attinenti in via esclusiva alla competenza del giudice nazionale. In udienza, tuttavia, il governo francese ha affermato che, alla luce delle sentenze della Corte Bordessa e a. e Sanz de Lera e a. [8], la domanda pregiudiziale potrebbe essere ritenuta ammissibile, nel qual caso il governo francese accetterebbe la soluzione suggerita dalla Commissione.

13. La Commissione non contesta la competenza della Corte a risolvere la questione pregiudiziale sollevata, che essa interpreta come volta ad accertare se le autorità francesi siano tuttora legittimate a richiedere una dichiarazione di origine nel contesto del commercio intracomunitario, in particolare per quanto riguarda i prodotti provenienti dalla ex RDT. Propone pertanto di riformulare la questione nel modo seguente:

«Quali conseguenze abbia avuto la riunificazione della RDT con la RFG, in diritto comunitario, sugli scambi di merci tra il territorio della ex RDT e il resto del territorio doganale della Comunità, non soltanto al momento della riunificazione, ma anche oggi e nei periodi intermedi. Se tale valutazione possa incidere sull'eventuale riqualificazione in diritto nazionale di fatti connessi a scambi effettuati prima dell'adesione».

14. Dopo aver descritto le diverse fasi dell'integrazione della ex RDT nel territorio doganale della Comunità, la Commissione conclude anch'essa nel senso che la possibilità di riqualificare determinati fatti in diritto interno è una materia di competenza esclusiva del giudice nazionale. La Cour de cassation si era fondata sulla sua precedente giurisprudenza, secondo la quale la sentenza pronunciata dalla Corte di giustizia nella causa Donckerwolcke [9] non ostava a che il giudice nazionale derubricasse una falsa dichiarazione di origine, non dolosa, a contravvenzione doganale, purché le sanzioni comminate dai pertinenti articoli del codice doganale non fossero sproporzionate.

7 — Sentenza 19 marzo 1964, causa 75/63, Hockstra (Racc. pag. 351, punto 3).

8 — Rispettivamente, sentenze 23 febbraio 1995, cause riunite C-358/93 e C-416/93, Bordessa e a. (Racc. pag. I-361), e 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a. (Racc. pag. I-4821).

9 — Sentenza 15 dicembre 1976, causa 41/76 (Racc. pag. 1921).

15. La Commissione propone alla Corte di rispondere che l'unificazione della Germania il 3 ottobre 1990 ha determinato l'applicazione automatica ed immediata agli scambi tra il territorio dell'ex RDT e il resto del territorio doganale della Comunità del divieto di dazi doganali, nonché di restrizioni quantitative e di misure di effetto equivalente [10]; l'applicazione di tali disposizioni non precludeva la possibilità di imporre formalità di importazione a determinati fini, finché queste ultime sono state abolite a partire dal 1° gennaio 1993. Il giudice nazionale è il solo competente a valutare gli effetti che questa evoluzione può aver sortito sull'eventuale riqualificazione a fini penali di fatti sopravvenuti prima che la RDT entrasse a far parte della Comunità.

16. L'appellante nel procedimento principale ha affermato in udienza che la questione sollevata implica due profili distinti. In primo luogo, occorre chiedersi se le autorità francesi possano, alla luce della riunificazione tedesca, perseguire penalmente un determinato fatto come reato, questione che egli afferma rientrare nella competenza esclusiva del giudice nazionale. Sotto il secondo profilo, si chiede se il potere delle autorità nazionali, sulla scorta di un controllo *a posteriori*, possa legittimamente andare al di là del recupero dei dazi evasi; egli si richiama, in proposito, alla sentenza Amministrazione delle Finanze/Acampora [11].

IV — La questione pregiudiziale

17. Non è la prima volta che l'imposizione da parte di uno Stato membro di restrizioni alle importazioni provenienti dalla RDT dà luogo ad un procedimento dinanzi alla Corte. Il protocollo allegato al Trattato CEE, relativo al commercio interno tedesco e ai problemi che vi si connettono, del 25 marzo 1957, riconosceva che, poiché gli scambi tra la RFG e «i territori tedeschi ove la legge fondamentale non sia applicabile fanno parte del commercio interno tedesco, l'applicazione del Trattato non esige alcuna modificazione del regime attuale di tale commercio in Germania» (n. 1). Nella sentenza Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg-Jonas, la Corte ha dichiarato che questa disciplina «è diretta solo ad evitare che nel territorio della Repubblica federale di Germania si applichino norme comunitarie al commercio interno tedesco [e che, anche se i prodotti originari della RDT] possono, senza previo sdoganamento, essere immessi in libera pratica nella Repubblica federale di Germania, ciò non significa che essi siano originari di quest'ultima» [12]. Più di recente, nella sentenza Schäfer Shop, la Corte ha dichiarato che il protocollo non consentiva agli Stati membri di impedire assolutamente l'entrata nel loro territorio di merci provenienti dalla RDT, ma che non ostava all'istituzione di un regime di autorizzazione previa, a condizione che «tale regime sia, in pratica, il solo mezzo per far fronte adeguatamente alle perturbazioni che possono derivare per le economie di altri Stati membri dal commercio interno tedesco» [13].

10 — La Commissione si riferisce presumibilmente alle disposizioni in materia del Trattato CEE, atteso che l'art. 4, lett. a), del Trattato CECA non vieta le misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative.

11 — Sentenza 11 dicembre 1980, causa 827/79 (Racc. pag. 3731).

12 — Sentenza 1° ottobre 1974, causa 14/74 (Racc. pag. 899, punto 6).

13 — Sentenza 21 settembre 1989, causa 12/88 (Racc. pag. 2937, punto 21).

18. Il Trattato CECA non conteneva un protocollo del genere. Ai sensi dell'art. 79, primo comma, esso si applica «ai territori europei delle Alte Parti Contraenti [e] ai territori europei di cui uno Stato firmatario assuma le relazioni con l'estero». L'unico riferimento alla situazione tedesca si rinviene nell'art. 22 della convenzione sulle disposizioni transitorie. Qualificato come «disposizione particolare», esso dispone che «gli scambi concernenti il carbone e l'acciaio tra la Repubblica federale tedesca e la zona d'occupazione sovietica saranno regolati, per quanto riguarda la Repubblica federale, dal governo di questa d'accordo con l'Alta Autorità». Prima della riunificazione, la RDT veniva considerata come qualunque altro paese terzo ai fini del commercio dei prodotti CECA con gli Stati membri diversi dalla RFG.

a) *L'interpretazione della questione pregiudiziale*

19. La questione sollevata dal giudice nazionale si fonda sul presupposto esplicito che il principio giuridico francese dell'«effetto retroattivo della nuova legge più favorevole» si applichi al procedimento penale promosso nei confronti dell'appellante per importazione di merci vietate e sul presupposto implicito che la legge francese consenta che i fatti siano derubricati in modo che egli sia processato invece per il reato, meno grave, di falsa dichiarazione di origine. La questione pregiudiziale dovrebbe pertanto essere interpretata nel senso che con essa si chiede se, in esito alla riunificazione tedesca, il diritto comunitario si applichi ai fatti di cui alla causa principale e se esso precluda che tali fatti siano qualificati, ai sensi del diritto nazionale, come *contravvenzione doganale*.

20. Manifestamente, la Corte non è competente a giudicare se il giudice nazionale possa, dal punto di vista del diritto nazionale, riqualificare i fatti di causa in modo da prendere in considerazione l'integrazione del territorio della ex RDT nel territorio doganale della Comunità. Come si evince dalla consolidata giurisprudenza della Corte, «non spetta alla Corte pronunciarsi, in sede di procedimento instaurato a norma dell'art. 177 del Trattato, sulla compatibilità col diritto comunitario di una normativa nazionale, già vigente o allo stadio di progetto, ma solo sull'interpretazione e sulla validità del diritto comunitario stesso» [14]. L'unica indicazione, nella questione pregiudiziale, delle disposizioni di diritto comunitario eventualmente rilevanti al fine di dirimere la controversia principale [15] è il riferimento alle «disposizioni comunitarie in materia doganale derivanti da detta adesione», cioè dall'adesione della RDT alla RFG.

21. Il giudice nazionale chiede in sostanza se i fatti che hanno dato luogo al procedimento principale, avvenuti nel 1985-1986, possano considerarsi avvenuti dopo la riunificazione tedesca, il 3 ottobre 1990, e, in particolare, se il diritto comunitario precluda qualunque possibilità di riqualificazione dei fatti ai fini del diritto nazionale. La questione sollevata dal giudice nazionale pone anzitutto il problema se vi sia qualche disposizione di diritto comunitario che disciplina tali fatti, o se le quote francesi, che mi sembra siano stati provvedimenti nazionali, si collocassero al di fuori dell'ambito d'applicazione del diritto comunitario.

14 — Sentenza 1° aprile 1982, cause riunite 141/81, 142/81 e 143/81, Holdijk e a. (Racc. pag. 1299, punto 8).

15 — Sentenza 29 novembre 1978, causa 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond (Racc. pag. 2347, punto 26).

22. Nelle sue osservazioni scritte iniziali, la Commissione ha spiegato che le restrizioni nazionali all'importazione di cui trattasi erano state adottate «nel contesto» del regolamento (CEE) del Consiglio 30 giugno 1982, n. 1765, relativo al regime comune applicabile alle importazioni da paesi a commercio di Stato [16], il che avrebbe ricondotto i provvedimenti francesi nell'ambito della politica commerciale comune della Comunità economica europea. Nella sua risposta ad un quesito scritto posto dalla Corte, la Commissione ha invece dichiarato che tali provvedimenti si fondavano su una raccomandazione adottata dalla Commissione nel 1977 nell'ambito del Trattato CECA [17]; in udienza, l'agente della Commissione ha ammesso che il regolamento del 1982 e, di conseguenza, molti dei riferimenti contenuti nelle osservazioni scritte della Commissione a proposito del Trattato CEE e della normativa adottata sulla scorta di tale Trattato non erano rilevanti ai fini del presente procedimento.

23. Il regolamento del 1982 mi sembra assolutamente non pertinente alla fattispecie, se non altro per il fatto che i numeri della Tariffa doganale comune e i riferimenti Nimexe elencati nel suo allegato, che determinano le categorie di prodotti ivi rientranti, non corrispondono a quelli cui fa riferimento la circolare 20 marzo 1983, ripetuti nelle successive circolari del 1985 e del 1986 [18]. Le uniche disposizioni di diritto comunitario da prendere in considerazione sono pertanto quelle del Trattato CECA e della normativa derivata, in quanto applicabili all'importazione di putrelle e lamiere d'acciaio nel 1985 e 1986.

b) *Il fondamento giuridico della competenza della Corte*

24. Ritengo a questo punto di dover fare una digressione rispetto alla questione principale per esaminare una questione importante, benché non sollevata da alcuna delle parti: se, cioè, e in che misura, la Corte sia competente a risolvere la questione sollevata dalla Cour d'appel di Parigi. La questione sollevata si fonda esplicitamente sull'art. 177 del Trattato CE, mentre le uniche disposizioni comunitarie rilevanti nella fattispecie sono contenute nel Trattato CECA. La questione — ove non la si voglia interpretare circoscrivendola al problema se il Trattato CE abbia qualche incidenza sui fatti di causa — avrebbe dovuto, in via di principio, essere sollevata anche ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA.

25. In proposito occorre chiedersi anzitutto se la Corte sia competente, ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA, a prendere in considerazione la presente domanda pregiudiziale, sottopostale unicamente in forza dell'art. 177 del Trattato CE. Fondati argomenti depongono per l'affermativa, sebbene un approccio formalistico alla questione della competenza potrebbe far concludere altrimenti. L'esigenza di interpretazione uniforme del diritto comunitario e il dovere di stretta collaborazione tra la Corte e i giudici degli Stati membri dovrebbero indurre la Corte, in conformità della sua giurisprudenza [19], a pervenire a questo risultato. L'erro-

16 — GU L 195, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento del 1982».
17 — V. infra, paragrafi 32-35 e 38-40 delle presenti conclusioni.
18 — V. supra, paragrafo 4 delle presenti conclusioni.
19 — V., in particolare, sentenza 22 febbraio 1990, causa C-221/88, Busseni (Racc. pag. I-495, punto 13), e ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88, Imm Zwartveld e a. (Racc. pag. I-3365, punto 23).

nea identificazione, da parte del giudice nazionale, dell'articolo del Trattato sul quale si fonda la competenza interpretativa della Corte non priva a mio parere la Corte di tale competenza, purché ricorrano i presupposti sanciti nel relativo articolo del Trattato applicabile. La Corte si è riconosciuta competente, in un ricorso d'annullamento ex art. 173 del Trattato CEE, ad esaminare la dedotta violazione dei trattati CEEA o CECA, richiamandosi alla «necessità di un sindacato completo e coerente della legittimità» [20]. La stessa esigenza di applicazione uniforme del diritto comunitario giustifica ampiamente, a mio parere, che la Corte eserciti nella fattispecie la propria competenza ad interpretare il Trattato CECA, e la normativa derivatane. Mi sembra tanto più imperativo evitare gli eccessi di formalismo in un procedimento che, come quello dell'art. 177 del Trattato CE, si fonda sui doveri di collaborazione reciproca che vincolano il giudice di rinvio e la Corte [21].

26. Nella sentenza Busseni, la Corte ha dichiarato che, per quanto diverse nel tenore letterale, le disposizioni degli artt. 41 del Trattato CECA, 177 del Trattato CE e 150 del Trattato CEEA «esprimono, tutte, la duplice esigenza di assicurare il meglio possibile l'uniforme applicazione del diritto comunitario e di istituire a tal fine una efficace cooperazione fra la Corte di giustizia e le giurisdizioni nazionali» [22]. Dopo aver sottolineato lo stretto nesso tra interpretazione e validità, e la necessità di una collaborazione tra giudice nazionale e giudice comunitario ai sensi del Trattato CECA, la Corte ha dichiarato che:

«Sarebbe (...) contrario allo scopo e alla coerenza sistematica dei Trattati che nel caso di disposizioni fondate sui Trattati CEE e CEEA la determinazione del loro significato e del loro ambito di applicazione spettasse in ultima istanza alla Corte di giustizia (...) mentre nel caso di norme relative al Trattato CECA questa competenza spetterebbe unicamente alle molteplici giurisdizioni nazionali, con possibili divergenze di interpretazione, e senza che la Corte di giustizia fosse abilitata a garantire l'uniforme interpretazione di tali norme» [23].

27. Questa posizione mi pare inoltre conforme a quella assunta dalla Corte in diversi procedimenti pregiudiziali vertenti sull'applicazione della normativa derivata dal Trattato CEE al commercio di prodotti CECA. Nella sentenza Gerlach [24], ad esempio, la domanda pregiudiziale è stata sollevata ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA, benché si chiedesse alla Corte di interpretare disposizioni appartenenti tanto all'ambito CEE quanto all'ambito CECA. Per contro, nella sentenza Deutsche Babcock [25], la Corte, adita in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, ha proceduto all'interpretazione dell'art. 72 del Trattato

20 — Sentenza 29 marzo 1990, causa C-62/88, Grecia/Consiglio (Racc. pag. I-1527, punto 8).

21 — Sentenza 1° dicembre 1965, causa 16/65, Schwarze/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide (Racc. pag. 910, terzo paragrafo).

22 — Citata alla nota 19, punto 13.

23 — Ibidem, punto 16.

24 — Sentenza 24 ottobre 1985, causa 239/84 (Racc. pag. 3507).

25 — Sentenza 15 dicembre 1987, causa 328/85 (Racc. pag. 5119, punto 12).

CECA, oltre che della normativa derivata dal Trattato CEE.

28. Supponendo che la domanda pregiudiziale possa essere considerata sollevata ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA, sorge poi la questione della portata della competenza della Corte in forza di tale disposizione, il cui tenore è nettamente diverso da quello dell'art. 177 del Trattato CEE. Prima facie, la competenza della Corte ai sensi dell'art. 41 del Trattato CECA è limitata al giudizio sulla «validità delle deliberazioni della Commissione e del Consiglio, qualora una controversia proposta avanti a un tribunale nazionale metta in causa tale validità». Nel caso di specie, la questione sollevata dal giudice nazionale riguarda l'importazione di prodotti CECA e, di conseguenza, dev'essere interpretata come domanda di interpretazione del Trattato CECA e della normativa derivatane.

29. A mio parere, il principio sancito nella sentenza Busseni deve trovare applicazione nella fattispecie, e la Corte dovrebbe pertanto interpretare le pertinenti disposizioni del Trattato CECA e la normativa derivatane. Comunque, ove la Corte accolga questa opinione, mi pare importante che essa applichi alla propria competenza gli stessi limiti imposti dall'art. 177 del Trattato CE, in particolare il principio secondo il quale la Corte non può esprimere pareri su questioni generali o ipotetiche o su questioni che non sarebbero d'ausilio al giudice nazionale nel dirimere la lite dinanzi a lui pendente [26]. Occorre identificare, a questo punto, le disposizioni di diritto comunitario pertinenti nella fattispecie.

c) *Le «disposizioni doganali» del Trattato CECA*

30. All'epoca dei fatti che hanno dato luogo alla causa principale, l'importazione in Francia di prodotti siderurgici provenienti dalla RDT rientrava, dal punto di vista della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nell'ambito della politica commerciale. Le disposizioni del Trattato CECA in proposito, diversamente da quelle del Trattato CE, riservano esplicitamente ampi poteri agli Stati membri. L'art. 71, primo comma, del Trattato CECA dispone che «la competenza dei governi degli Stati membri in materia di politica commerciale non è pregiudicata dall'applicazione del presente Trattato, salvo disposizioni contrarie di questo». I saggi dei dazi doganali sul carbone e sull'acciaio nei confronti dei paesi terzi sono determinati dagli Stati membri, entro un massimo e un minimo stabiliti dal Consiglio (art. 72). Analogamente, l'art. 73 dispone che i governi degli Stati membri sono responsabili dell'amministrazione delle licenze di importazione e di esportazione nelle relazioni con i paesi terzi, fatto salvo il potere di vigilanza della Commissione; la Commissione può fare raccomandazioni, che costituiscono l'equivalente delle direttive CE, «così per impedire

26 — Sentenze 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673, punto 17); 16 luglio 1992, causa C-83/91, Meilicke (Racc. pag. I-4871, punto 25), e 9 febbraio 1995, causa C-412/93, Leclerc-Siplec (Racc. pag. I-179, punto 12.)

che le disposizioni prese abbiano un carattere più restrittivo di quanto richiedono le condizioni che ne giustificano l'introduzione o il mantenimento, come per assicurare il coordinamento dei provvedimenti presi secondo l'articolo 71, capoverso tre [relativo alla reciproca collaborazione fra gli Stati membri per l'applicazione dei provvedimenti della Commissione], e l'articolo 74».

31. L'unico riferimento a restrizioni quantitative all'importazione di prodotti CECA nella Comunità si rinviene nell'art. 74 del Trattato CECA. Questa norma autorizza la Commissione ad adottare raccomandazioni per l'introduzione di tali restrizioni in tre tipi di circostanze:

— qualora paesi terzi o imprese di paesi terzi pratichino «procedimenti di dumping o altre pratiche riprovate dalla Carta dell'Avana» (art. 74, n. 1),

— qualora imprese di paesi terzi si avvantaggino di condizioni di concorrenza inique (art. 72, n. 2); e

— «se uno dei prodotti elencati all'articolo 81 del presente Trattato è importato nel territorio d'uno o più Stati membri in quantità comparativamente aumentate e a condizioni tali che queste importazioni portino o minaccino di portare un pregiudizio serio alla produzione, nel mercato comune, dei prodotti similari o direttamente concorrenti» (art. 74, n. 3).

Raccomandazioni allo scopo di stabilire restrizioni quantitative ai sensi dell'art. 74, n. 3, possono essere adottate soltanto alle condizioni sancite dall'art. 58, vale a dire a seguito della dichiarazione di crisi manifesta da parte della Commissione, dopo che sia stato sentito il comitato consultivo e che il Consiglio abbia dato parere conforme all'istituzione di «una disciplina di quote di produzione integrata, per quanto necessario, con i provvedimenti previsti all'articolo 74».

32. Tanto il governo francese quanto la Commissione ritengono che i provvedimenti nazionali di salvaguardia di cui trattasi siano stati adottati «sulla base» della raccomandazione della Commissione 15 aprile 1977, 77/328/CECA, relativa alla difesa contro importazioni che causino o minaccino di causare grave pregiudizio alla fabbricazione comunitaria dei prodotti analoghi o direttamente concorrenti [27].

27 — In prosieguo: la «raccomandazione del 1977» (GU L 114, pag. 4).

33. La Commissione ha fatto riferimento a tale raccomandazione per la prima volta nella sua risposta al quesito scritto della Corte; in udienza, ha proposto di considerare la raccomandazione, piuttosto che il regolamento del 1982, come fondamento giuridico delle quote francesi. La Commissione ha poi spiegato il contesto della sua adozione e della sua attuazione nel modo seguente.

Il piano Davignon del 1977 fu la risposta della Comunità alle crescenti difficoltà verificatesi sul mercato dell'acciaio a partire dal 1974. A livello interno, esso comportava limiti volontari alla produzione da parte dei principali produttori d'acciaio. A livello esterno, implicava una serie di raccomandazioni, ivi inclusa quella innanzi citata, fondate sugli artt. 74 e 86 del Trattato CECA. Contemporaneamente, furono conclusi con i principali paesi terzi fornitori accordi volti a mantenere le importazioni al loro livello tradizionale, stabilizzando così i prezzi. Nemmeno queste misure furono sufficienti, cosicché, nel 1980, venne dichiarato lo stato di crisi manifesta ai sensi dell'art. 58 del Trattato CECA. Taluni paesi terzi europei, ivi inclusa la RDT, si rifiutarono di negoziare tali accordi con la Comunità; di conseguenza, la Francia adottò provvedimenti protezionistici nazionali, con il consenso della Commissione, sotto forma di una quota annuale di importazioni dalla RDT di taluni prodotti CECA a decorrere dal 1983. Tali quote furono attuate mediante circolari pubblicate sul *Journal officiel de la République française* [28].

28 — V. supra, paragrafo 4.

34. La raccomandazione del 1977 si fonda sulla considerazione che, qualora importazioni di prodotti CECA minaccino la produzione comunitaria, «data l'esistenza del mercato comune del carbone e dell'acciaio, l'istituzione di misure nazionali non potrebbe, nemmeno in caso di reciproco concorso, costituire difesa efficace ed adeguata contro siffatte importazioni, ma potrebbe al contrario ostacolare il funzionamento di detto mercato comune e comprometterne le realizzazioni, specialmente con riguardo alla tariffa doganale unificata da applicare nei confronti dei paesi terzi» (secondo 'considerando'). In una situazione del genere, il terzo 'considerando' ammette che «per questi motivi la Commissione *può* essere indotta ad avvalersi dei poteri conferitile dall'articolo 74, paragrafo 3, del Trattato» (il corsivo è mio).

35. L'art. 1 della raccomandazione del 1977 impone agli Stati membri di segnalare «alla Commissione qualsiasi pericolo che possa sorgere dall'evoluzione delle importazioni e tale da rendere necessario il ricorso a misure di salvaguardia». La Commissione deve allora informare gli altri Stati membri ed entro breve termine organizzare consultazioni con gli stessi in merito alla situazione delle importazioni e alle misure di cui si ravvisa eventualmente la necessità (artt. 1, n. 2, 2 e 3). Qualora la Commissione ritenga «a seguito della consultazione (...) di dover far ricorso al disposto dell'articolo 74, paragrafo 3, del Trattato», ne informa gli Stati membri entro dieci giorni lavorativi dalla consultazione (art. 4, n. 1). In mancanza di tale notifica, «gli Stati membri interessati possono attuare misure nazionali», dopo aver

consultato gli altri Stati membri e la Commissione (art. 4, n. 2).

36. Il governo francese e la Commissione citano ancora, come rilevante nel presente procedimento, la raccomandazione della Commissione 4 gennaio 1985, n. 41/85/CECA, relativa alla sorveglianza comunitaria sulle importazioni di taluni prodotti siderurgici contemplati nel Trattato CECA, originari dei paesi terzi ad eccezione della Spagna [29]. Al fine di «assicurare un'informazione più completa delle importazioni prevedibili e delle condizioni alle quali esse sono fatte», l'art. 1, n. 1, della raccomandazione subordina l'importazione dei prodotti siderurgici elencati negli allegati III A e III B al rilascio di un documento di importazione; il documento di importazione «è rilasciato o vistato dagli Stati membri, gratuitamente e per tutte le quantità richieste, (...) entro dieci giorni lavorativi dal deposito della domanda stessa debitamente compilata (...)» (art. 1, n. 3). Ai sensi dell'art. 1, n. 4 «l'applicazione del paragrafo 1 lascia impregiudicato il mantenimento delle restrizioni quantitative applicate da taluni Stati membri per alcuni prodotti siderurgici nei confronti di determinati paesi terzi». L'art. 2 specifica le indicazioni che devono essere contenute nella domanda di rilascio del documento di importazione e dispone che l'importatore faccia talune dichiarazioni. L'art. 3 impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione alcune informazioni specifiche relative ai prezzi della merce importata, mentre l'art. 4 dispone che «si considera paese di provenienza l'ultimo paese terzo intermediario nel quale il prodotto in questione è stato oggetto di soste o di operazioni giuridiche non inerenti al trasporto».

37. La raccomandazione della Commissione n. 41/85/CECA è stata applicata dal 9 gennaio 1985 al 31 dicembre 1985 e successivamente sostituita dalla raccomandazione della Commissione 23 dicembre 1985, n. 3658/85/CECA [30]. Il testo di quest'ultima è praticamente identico, salvo che l'art. 1, n. 1, subordina la «libera circolazione nella Comunità», anziché l'importazione, dei prodotti CECA elencati al rilascio di un documento di importazione.

d) *Se il diritto comunitario si applichi ai fatti in causa*

38. Fondamentale, per risolvere la questione sollevata dalla Cour d'appel di Parigi, è accertare se tali fatti siano sufficienti a ritenere che le quote francesi fossero provvedimenti aventi carattere comunitario. La Corte non dispone di molte informazioni sull'eventuale applicazione del procedimento sancito dalla raccomandazione del 1977 prima dell'adozione della circolare 20 marzo 1983. Pare ragionevole presumere, sulla scorta delle informazioni fornite dal governo francese e dalla Commissione, che abbiano avuto luogo

29 — GU L 7, pag. 5.

30 — GU L 348, pag. 32.

consultazioni del tipo previsto dagli artt. 1-3, e, infatti, la circolare dichiara espressamente di applicare la raccomandazione. Ciò non ha l'effetto, a mio parere, di attribuire a tale circolare il carattere di provvedimento comunitario.

39. La raccomandazione del 1977 riconosce alla Commissione la possibilità di avvalersi dell'art. 74, n. 3, del Trattato CECA, che l'autorizza ad adottare o a raccomandare restrizioni all'importazione *comunitarie* in talune circostanze, seguendo un determinato procedimento. A tal fine, la raccomandazione impone agli Stati membri alcuni obblighi di notifica e di consultazione. Nel caso di specie, non sembra che la Commissione, a seguito di consultazioni con gli Stati membri come richiesto dall'art. 4, n. 1, della raccomandazione, abbia ritenuto di avvalersi dell'art. 74, n. 3, del Trattato, o che sia stata intrapresa alcun'altra iniziativa a tal fine. Soprattutto, non risulta che sia stato seguito il procedimento previsto dall'art. 58 del Trattato, ivi incluso il consenso del Consiglio, in vista dell'adozione di un provvedimento ai sensi dell'art. 74, n. 3. Non ritengo che le restrizioni francesi possano essere qualificate in alcun modo come misure comunitarie, per il solo fatto che vi sono state consultazioni con la Commissione e con gli altri Stati membri, nonché il previo consenso della Commissione, in conformità della raccomandazione del 1977. Il fatto che prima della sua adozione possa essere stato seguito un procedimento comunitario non implica che la quota annuale fosse fondata sulla raccomandazione del 1977 o, *a fortiori*, sull'art. 74, n. 3, del Trattato CECA.

40. Questa analisi è confermata dal tenore letterale della raccomandazione stessa; allorché la Commissione decide di non agire ai sensi dell'art. 74 del Trattato CECA, oppure non informa gli Stati membri della propria posizione entro dieci giorni lavorativi, «gli Stati membri interessati possono attuare misure *nazionali*» (art. 4, n. 2; il corsivo è mio). Le quote francesi di cui trattasi potrebbero essere, al massimo, misure nazionali di questo tipo.

41. Né ritengo che le raccomandazioni del 1985, sopra menzionate [31], abbiano alcuna incidenza sul carattere delle restrizioni francesi all'importazione di cui trattasi. La raccomandazione della Commissione n. 41/85/CECA semplicemente impone agli Stati membri di subordinare talune importazioni o, nel caso della raccomandazione della Commissione n. 3658/85/CECA, la libera circolazione di talune merci al rilascio di un documento di importazione, e indica le informazioni richieste per il rilascio di tale documento. Non si può dire che la Repubblica francese, imponendo restrizioni quantitative all'importazione di prodotti siderurgici dalla RDT e sanzionando penalmente l'infrazione di tali restrizioni, abbia dato attuazione a tali raccomandazioni.

42. Ciò pare corrispondere alla concezione delle competenti autorità nazionali. L'art. 4 della circolare emanata dal ministère du Redéploiement industriel et du Commerce

31 — V. supra, paragrafi 36 e 37.

extérieur del 7 marzo 1985 [32], che dichiara esplicitamente di dare attuazione alla raccomandazione della Commissione n. 41/85/CECA, dispone che il regime istituito dalla circolare 29 dicembre 1984 [33] continua ad applicarsi alle importazioni dalla RDT dei prodotti siderurgici interessati. Inoltre, il carattere autonomo delle quote francesi non contraddice il testo delle raccomandazioni, ciascuna delle quali riconosce, all'art. 1, n. 4, che l'obbligo imposto agli Stati membri dall'art. 1, n. 1, di richiedere un documento d'importazione e, pertanto, di rilasciare tale documento automaticamente (art. 1, n. 3) si applica lasciando «impregiudicato il mantenimento delle restrizioni quantitative [nazionali] applicate».

43. Alla luce di quanto sopra, e dei limiti dei poteri della Comunità in materia di politica commerciale contenuti nell'art. 71 del Trattato CECA, ritengo che l'imposizione da parte della Francia di restrizioni quantitative alle importazioni dei prodotti CECA dalla RDT fosse una misura a carattere nazionale, emanata nell'esercizio di poteri nazionali. Ne consegue che la sanzione di violazioni della normativa doganale nazionale, che ha dato esecuzione a tali restrizioni, è materia che esula tanto dal Trattato CECA quanto dal Trattato CEE. L'eventuale ricorso al principio dell'applicazione retroattiva della nuova norma più favorevole rientra pertanto nella competenza esclusiva del giudice nazionale, mentre il diritto comunitario non vi ha alcun ruolo. Non è stata sollevata, nella fattispecie, la questione dell'eventuale esistenza di un equivalente principio in diritto comunitario, che imponga l'applicazione di disposizioni comunitarie più favorevoli ad una situazione di fatto soggetta, all'epoca del suo verificarsi, alla normativa nazionale; una questione del genere sarebbe in ogni caso meramente ipotetica, considerata la manifesta intenzione, espressa dal giudice di rinvio, di applicare tale principio in forza del diritto nazionale.

44. Per scrupolo di completezza, e sebbene a dire il vero ciò non sia strettamente pertinente alla questione, aggiungo che, a mio parere, non si può ritenere, dal punto di vista del diritto comunitario, che la riunificazione della Germania abbia avuto alcun effetto retroattivo del tipo cui allude il giudice nazionale. È pacifico nella giurisprudenza della Corte che «il principio della certezza del diritto osta a che un regolamento sia applicato retroattivamente, e ciò a prescindere dalle conseguenze favorevoli o sfavorevoli che una siffatta applicazione potrebbe avere per l'interessato, a meno che vi siano indizi sufficientemente chiari, vuoi nella sua lettera, vuoi nei suoi scopi, i quali consentono di ritenere che il regolamento non dispone esclusivamente per l'avvenire» [34].

45. L'integrazione della RDT nel territorio doganale della Comunità è disciplinata dal Trattato del 31 agosto 1990 tra la RFG e la RDT sull'instaurazione dell'Unità della

32 — JORF 8 marzo 1985, pag. 2848.

33 — Che ha introdotto la quota annuale per il 1985 (JORF 29 dicembre 1984, pag. 12168).

34 — Sentenza 29 gennaio 1985, causa 234/83, Gesamthochschule Duisburg (Racc. pag. 327, punto 20).

Germania, che all'art. 10, nn. 1 e 2, [35] dispone quanto segue:

«1) Quando l'adesione sarà divenuta effettiva, i Trattati sulle Comunità europee, con le relative modifiche e integrazioni, nonché gli accordi, trattati e risoluzioni internazionali connessi ai detti Trattati saranno applicabili nel territorio (dei Länder della RDT).

2) Quando l'adesione sarà divenuta effettiva, gli atti normativi adottati sul fondamento dei Trattati sulle Comunità europee saranno applicabili nel territorio (dei Länder della RDT), a meno che le istituzioni comunitarie introducano deroghe. Tali deroghe devono tener conto delle esigenze amministrative e contribuire ad evitare l'insorgere di difficoltà economiche».

46. Dal punto di vista della Comunità, l'integrazione della ex RDT nella Comunità europea del carbone e dell'acciaio è stata effettuata mediante una reinterpretazione, e non una modifica, del tenore dell'art. 79, n. 1, del Trattato CECA; in forza del Trattato sull'unità tedesca, i Länder della ex RDT sono divenuti parte del territorio europeo della Repubblica federale di Germania. Sebbene la giurisprudenza sulla mancanza di qualunque effetto retroattivo del diritto comunitario faccia riferimento in generale ai provvedimenti adottati dalle istituzioni, il principio della certezza del diritto impone a mio parere di non riconoscere un effetto del genere nemmeno alla reinterpretazione del Trattato volta a tener conto della riunificazione della Germania.

47. Nelle sue osservazioni scritte originarie, la Commissione suggeriva che il giudice nazionale avrebbe potuto, nel decidere sull'eventuale riqualificazione dei fatti in diritto nazionale, far proficuamente riferimento alla descrizione delle varie fasi dell'integrazione della ex RDT nel territorio doganale della Comunità, illustrate in tali osservazioni. Non sono convinto che il ruolo della Corte in materia pregiudiziale sia quello di fornire ai giudici nazionali informazioni di questo genere, ruolo che, nella fattispecie, sembra sconfinare piuttosto in un esercizio di ricerca giuridica. In particolare, non solo le disposizioni pertinenti sono state sensibilmente emendate nel corso del periodo di cui trattasi, ma il giudice nazionale non ha specificamente chiesto alla Corte di interpretare le «disposizioni comunitarie in materia doganale che ne sono derivate» né ha indicato in che misura queste potrebbero influire sulla lite dinanzi a lui pendente [36]; il giudice nazionale non ha chiarito quale tipo di riqualificazione abbia in mente, in quale delle tante possibili date si dovrebbe supporre che le importazioni abbiano avuto luogo, né

35 — Doeker e Meyer: *The Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic in International Relations*, Oceana Publications Inc., Dobbs Ferry, NY, 1992, 2ª serie, vol. III, pagg. 42-85.

36 — Vien fatto di osservare, sebbene si tratti di materia di competenza squisitamente nazionale, che, ai fini del procedimento penale di cui trattasi, presumibilmente si riterrà che il signor Allain sia stato implicato nell'attività, perfettamente lecita, di importazione di acciaio dalla RFG recentemente riunificata, ma che contemporaneamente abbia reso, senza apparente ragione, una falsa dichiarazione secondo la quale le merci provenivano dalla Iugoslavia.

quale tipo di falsa dichiarazione si dovrebbe presumere.

48. Inoltre, la discussione del presente procedimento è stata, dapprima, condotta sul presupposto che ai prodotti di cui trattasi fosse applicabile il Trattato CEE/CE [37], e soltanto a seguito del quesito scritto posto dalla Corte le parti hanno presentato osservazioni sui provvedimenti CECA eventualmente pertinenti. In tale contesto, non è stata sollevata alcuna questione relativa all'interpretazione di una particolare disposizione del Trattato CECA, né di misure fondate su tale Trattato. In mancanza di una questione sufficientemente chiara da parte del giudice nazionale, qualunque soluzione la Corte volesse fornire correrebbe, a mio parere, il rischio di risolversi in una mera speculazione. Non propongo pertanto alla Corte di accertare d'ufficio quali disposizioni comunitarie avrebbero trovato applicazione alle importazioni di cui trattasi se queste ultime avessero avuto luogo dopo la riunificazione tedesca.

49. Dalle considerazioni che precedono deriva che, in quanto la questione sollevata dal giudice nazionale intenda accertare se il diritto comunitario precluda una riqualificazione in diritto nazionale dei fatti di cui alla causa principale come *contravvenzione doganale*, la soluzione deve essere negativa. Per quanto riguarda l'eventuale questione della compatibilità con il diritto comunitario dell'esercizio di un'azione penale nei confronti dell'appellante per falsa dichiarazione, non è possibile, sulla scorta delle risultanze processuali, fornire alcuna soluzione più precisa.

V — Conclusione

50. Alla luce di quanto sopra, ritengo che la questione pregiudiziale sollevata dalla Cour d'appel di Parigi debba essere risolta nel modo seguente:

«Nessuna disposizione di diritto comunitario osta ad una riqualificazione ai sensi del diritto nazionale dei fatti descritti nell'ordinanza di rinvio».

37 — Come emerge chiaramente, in particolare, dalla sentenza della Cour de cassation e dalle osservazioni scritte della Commissione (v. supra, paragrafi 9, 14 e 15).