Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione),

pronunziandosi sulla questione sottopostale dal Bundesfinanzhof con ordinanza 19 giugno 1979, dichiara:

La nozione di esportazione ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1132, relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso, dev'essere interpretata nel senso che il prelievo eventualmente istituito in forza di detta disposizione va riscosso all'esportazione dei prodotti di cui trattasi anche qualora vengano esportati nell'ambito di un regime di perfezionamento passivo e successivamente reimportati come prodotti perfezionati.

Touffait Pescatore Due

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 20 marzo 1980.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente della Seconda Sezione

A. Touffait

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GERHARD REISCHL DEL 14 FEBBRAIO 1980 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La causa da cui trae origine il presente procedimento pregiudiziale verte sulla legittimità di alcuni provvedimenti con cui sono stati imposti tributi all'esportazione. La sua decisione dipende dall'interpretazione della nozione di «esportazione» di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 29 aprile 1974, n. 1132, relativo alle restituzioni alla produzione nei settori dei cereali e del riso (GU n. L 128 del 10 maggio 1974,

1 — Traduzione dal tedesco.

pag. 24), nonché dal se, in particolare, vi sia esportazione ai sensi di tale disposizione anche nel caso in cui merci soggette ai tributi all'esportazione vengano spedite in un paese terzo *in regime di perfezionamento passivo.*

A norma dell'art. 1, n. 1, del suddetto regolamento, gli Stati membri concedono una restituzione alla produzione, per il granturco destinato alla fabbricazione di amido, pari alla differenza, per ogni quintale, tra il prezzo d'entrata del granturco e 8,20 unità di conto. In base all'art. 7, n. 2, dello stesso regolamento, qualora il prezzo del granturco sul mercato mondiale superi in misura notevole le 8,20 unità di conto, può essere istituito, al fine di compensare la differenza tra detto prezzo ed il prezzo d'approvvigionamento del granturco nella Comunità, un prelievo all'esportazione — il cui importo viene fissato dalla Commissione — per l'amido di granturco di cui alla voce 11.08 A della Tariffa doganale comune. L'art. 9 del regolamento stabilisce che le disposizioni per l'attuazione del medesimo, in particolare per quanto concerne il prelievo all'esportazione di cui all'art. 7, n. 2, vengono adottate secondo il procedimento contemplato all'art. 26 del regolamento (CEE) del Consiglio 13 giugno 1967, n. 120, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU n. 117 del 19 giugno 1967, pag. 2269). Il regolamento (CEE) della Commissione 25 luglio 1974, n. 1981 (GU n. L 207 del 29 luglio 1974, pag. 9), emanato in base alla disposizione suddetta, dispone, fra l'altro, che il prelievo all'esportazione viene fissato dalla Commissione e riscosso dallo Stato membro nel cui territorio sono espletate le formalità doganali di esportazione. La Commissione si è avvalsa della facoltà — attribuitale dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1132/74 — di fissare un prelievo all'esportazione per l'amido di granturco adottando, fra l'altro, il regolamento 27 settembre 1974, n. 2443 (GU n. L 262 del 28 settembre 1974, pag. 5) e il regolamento 4 ottobre 1974, n. 2527 (GU n. L 271 del 5 ottobre 1974, pag. 20).

Nel settembre e nell'ottobre 1974 la ditta Gebrüder Knauf Westdeutsche Gipswerke, ricorrente nella causa principale, dichiarava per l'esportazione in Austria amido speciale di granturco, di cui alla voce 11.08 A I della Tariffa doganale comune, nell'ambito di un regime di perfezionamento passivo regolarmente autorizzato. In base a tale autorizzazione, essa reimportava nel territorio della Comunità europea il prodotto finito ottenuto dal suddetto amido e destinato all'edilizia. Con provvedimenti 2 e 17 ottobre 1974, lo Hauptzollamt di Amburgo-Jonas, riscuoteva, in base alle disposizioni sopra menzionate, tributi all'esportazione per complessivi 7 103,40 DM.

Contro tali provvedimenti la ricorrente faceva opposizione, sostenendo che sulle merci soggette ai tributi all'esportazione, esportate in regime di perfezionamento passivo e reintrodotte nel territorio della Comunità europea sotto forma di merci diverse, non andava riscosso alcun prelievo. Poiché l'opposizione veniva respinta, l'interessata adiva il Finanzgericht di Amburgo. Successivamente all'esperimento di tale azione, lo Hauptzollamt emetteva, il 18 giugno e il 4 settembre 1975, due provvedimenti modificativi a favore della ricorrente, che questa faceva oggetto del procedimento. Il Finanzgericht respingeva la domanda motivando, fra l'altro, che presupposto dell'obbligazione tributaria ai sensi delle citate disposizioni comunitarie è l'esportazione di merce trovantesi in libera pratica nella

Comunità, indipendentemente dal fatto che la merce lasci definitivamente il territorio comunitario oppure venga esportata nell'ambito di un regime di perfezionamento passivo, in vista della successiva reimportazione del prodotto finito.

Contro tale sentenza l'interessata proponeva ricorso dinanzi al Bundesfinanzhof, sostenendo che i regolamenti CEE in base ai quali erano stati riscossi i prelievi all'esportazione contenevano solo norme-quadro di carattere generale ed indicazioni circa la aliquote dei tributi e il momento della riscossione. Per il resto, i prelievi andavano riscossi in base alle disposizioni legislative ed amministrative nazionali. La normativa tedesca in materia, e in particolare il § 18 della legge 31 agosto 1972 per l'attuazione delle organizzazioni comuni di mercato (Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen — MOG — Bundesgesetzblatt I, pag. 1617) e il § 52 della legge doganale del 14 giugno 1961 (Zollgesetz — ZG — Bundesgesetzblatt I, pag. 737), da applicarsi per analogia, non prescriveva la riscossione di prelievi all'esportazione di merci nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo. Inoltre, lo spirito e gli scopi della normativa comunitaria non consentivano tale riscossione nel caso di prodotti base, soggetti a prelievo, che non venissero smerciati sul mercato di paesi terzi, ma fossero reintrodotti nella Comunità dopo essere stati trasformati in un altro prodotto nell'ambito di un regime di perfezionamento passivo autorizzato.

L'ufficio doganale resistente ribatteva che il diritto comunitario non aveva voluto, proprio per siffatte correnti commerciali, stabilire un'eccezione alla riscossione del tributo all'esportazione. Ciò risultava chiaramente, in particolare, dal regolamento della Commissione 13 marzo 1975 n. 645, «che stabilisce modalità comuni d'applicazione dei prelievi e delle tasse all'esportazione per i prodotti agricoli» (GU n. L 67 del 14 marzo 1975, pag. 16), emanato successivamente ai fatti di causa. Tale regolamento, all'art. 3, n. 2, enumera tassativamente i casi in cui il prelievo non va riscosso, senza includervi l'esportazione effettuata ai fini del perfezionamento passivo in un paese terzo.

Con ordinanza 19 giugno 1979, la VII Sezione del Bundesfinanzhof ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto in via pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, la seguente questione:

«Se il concetto di "esportazione" ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1132/74 sia da interpretare nel senso che il prelievo va riscosso, in caso di esportazione di prodotti della voce 11.08 A della Tariffa doganale comune, anche se questi sono stati esportati nel settembre e nell'ottobre 1974 in regime di perfezionamento passivo indi reimportati come prodotti perfezionati.»

A questo proposito osserverò quanto segue:

La questione mira a stabilire se la nozione di «esportazione» ai sensi dell'art. 7, n. 2, del suddetto regolamento comprenda l'«esportazione in regime di perfezionamento passivo». Com'è noto, il traffico di perfezionamento passivo è contraddistinto dal fatto che la merce viene spedita in un paese terzo per essere reintrodotta nel territorio doganale di partenza dopo essere stata lavorata o trasformata. Per questo motivo, la ricorrente nella causa principale sostiene che l'esportazione di merci nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo non costituisce — almeno in ragione del risultato — una vera e propria esporta-

zione, dato che la merce viene obbligatoriamente reimportata. Essa sottolinea che, almeno al momento in cui vennero effettuate le esportazioni di cui trattase, non esisteva alcuna normativa comunitaria concernente il regime del perfezionamento passivo. Pertanto, all'esportazione di merci nell'ambito di siffatto regime avrebbero potuto applicarsi solo le norme nazionali che non contemplavano la riscossione di prelievi. Non esistendo il presupposto dell'obbligazione tributaria né in base al diritto nazionale né alla stregua del diritto comunitario, la riscossione del prelievo sulle partite d'amido interessate non avrebbe dovuto aver luogo. In particolare — sempre secondo la ricorrente — non è lecito colmare tale lacuna legislativa mediante ricorso all'analogia.

A questa tesi della ricorrente va però opposto, innanzitutto, che per quanto concerne il traffico di perfezionamento dei prodotti agricoli svolgono un ruolo importante, oltre alle norme in materia di perfezionamento, le disposizioni relative all'organizzazione dei mercati. Mentre, all'epoca dei fatti di causa, il regime di perfezionamento passivo non esisteva ancora come istituto di diritto comunitario, il mercato dei prodotti agricoli era per contro disciplinato da tale diritto. Nei confronti dei paesi terzi, l'orientamento del mercato era determinato, fra l'altro, mediante prelievi e restituzioni. A questo proposito, la normativa in materia di organizzazione di mercato contiene, in generale, solo disposizioni sui presupposti della riscossione dei tributi all'esportazione, sulle aliquote di questi, sul momento della loro riscossione e sugli Stati membri competenti a riscuoterli, nonché altre disposizioni necessarie ai fini dell'applicazione uniforme del diritto comunitario. In particolare, l'applicazione uniforme degli strumenti di orientamento del mercato esige che i presupposti per la riscossione dei prelievi siano definiti in maniera uniforme. Secondo la giurisprudenza della Corte, gli Stati membri hanno semplicemente il diritto di emanare disposizioni formali o procedurali; essi, però, possono anche adottare norme giuridiche sostanziali qualora, stante la mancanza di disposizioni comunitarie, sussisterebbe, diversamente, una lacuna legislativa: si vedano, in particolare, le sentenze 9 luglio 1970 (causa 26/69, *Commissione* c/ *Repubblica francese;* Racc. 1970, pag. 565), 11 febbraio 1971 (causa 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH* c/ *Hauptzollamt Hamburg — St. Annen;* Racc. 1971, pag. 49) e 15 dicembre 1971 (cause riunite 51-54/71, *International Fruit Company NV ed altri* c/ *Produktschap voor groenten en fruit;* ibidem, pag. 1107). Tuttavia, onde garantire l'applicazione uniforme del diritto comunitario, il ricorso al diritto nazionale è consentito solo per quanto sia necessario per l'attuazione dei regolamenti in materia di mercati agricoli e trova i suoi limiti là dove il diritto comunitario contempla — o, in base al suo sistema, esige — una soluzione uniforme. La Corte ha sottolineato — in special modo nella sentenza 30 novembre 1972 (causa 18/72, *NV Granaria Graaninkoopmaatschappij* c/ *Produktschap voor Veevoeder;* Racc. 1972, pag. 1163) — che nessuna disposizione del Trattato o degli atti relativi alla sua attuazione consente alle autorità nazionali di valersi di norme interne per concedere l'esonero da un prelievo istituito dal diritto comunitario.

Contrariamente a quanto sostiene la ricorrente, una diversa conclusione non può ricavarsi dall'art. 6, n. 1, della decisione del Consiglio 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie della Comunità (GU n. L 94 del 28 aprile 1970, pag. 19), il quale dispone semplicemente che le risorse comunitarie contemplate dalla stessa decisione ven-

gono riscosse dagli Stati membri *secondo* le disposizioni legislative e amministrative nazionali.

Siccome il diritto comunitario prevale sul diritto nazionale, si tratta solamente di stabilire, ai fini della soluzione della questione, se la nozione di esportazione ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1132/74 comprenda anche l'esportazione nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo indipendentemente da eventuali normative nazionali in materia.

Come si desume agevolmente dalle norme concernenti le restituzioni e i prelievi, per esportazione deve intendersi l'uscita di merci, trovantisi in libera pratica nella Comunità, dal territorio di questa (si vedano, fra gli altri, gli artt. 3, n. 1, 4, n. 1, e 5, n. 1, del regolamento della Commissione 21 dicembre 1967 n. 1041 — GU n. 314 del 23 dicembre 1967, pag. 9 — nonché l'art. 2 del successivo regolamento della Commissione 13 marzo 1975, n. 645, GU n. L 67 del 14 marzo 1975, pag. 16). Orbene, una siffatta esportazione viene effettuata nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo, poiché la merce lascia la Comunità e viene trasportata in un paese terzo senza alcun controllo da parte delle autorità doganali della Comunità. Ciò è chiarito, in particolare, dall'art. 2, n. 1, della direttiva del Consiglio 18 dicembre 1975 n. 76/119/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti il regime del perfezionamento passivo (GU n. L 24 del 30 gennaio 1976, pag. 58), ormai in vigore. Esso definisce il regime del perfezionamento passivo come un regime doganale che consente di esportare temporaneamente al di fuori del territorio doganale della Comunità merci di ogni specie e origine, di cui è prevista la reimportazione sotto forma di prodotti compensatori, con parziale o totale esenzione dai dazi all'importazione, dopo che esse siano state assoggettate, al di fuori del territorio doganale della Comunità, ad una o più operazioni di perfezionamento. Né il regolamento n. 1132/74 né il relativo regolamento d'attuazione n. 1981/74 contemplano esenzioni dal prelievo all'esportazione per il caso in cui la merce venga esportata solo temporaneamente nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo. L'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1132/74 autorizza anzi la Commissione, senza alcuna limitazione, ad istituire prelievi all'esportazione per le merci di cui trattasi. Gli autori del regolamento, se avessero voluto escludere dall'obbligo generale di versare il prelievo l'esportazione in regime di perfezionamento passivo, lo avrebbero senz'altro — come giustamente sottolinea la Commissione — disposto espressamente, così com'è stato fatto, ad esempio, nel regolamento n. 645/75 a proposito del traffico di perfezionamento attivo.

Non resta quindi che accertare se lo spirito e lo scopo della normativa in materia di prelievi di cui al regolamento n. 1132/74 consentano di pervenire ad una diversa conclusione, per quanto concerne il traffico di perfezionamento passivo, nonostante la lettera, di per sé chiara, della disposizione in esame.

A questo proposito va posto in rilievo lo stretto collegamento esistente tra lo scopo dell'istituzione di prelievi all'esportazione consentita dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1132/74 e lo scopo della restituzione alla produzione da concedersi a norma dell'art. 1 dello stesso regolamento. Lo scopo della restituzione alla produzione per il granturco destinato alla fabbricazione di amido è precisato al primo punto del preambolo del regolamento n. 1132/74, così redatto:

«Considerando che, per la particolare situazione del mercato degli amidi e delle fecole, e soprattutto a causa della necessità per l'industria di mantenere prezzi competitivi rispetto a quelli dei prodotti di sostituzione, i regolamenti nn. 120/67/CEE e 359/67/CEE hanno previsto la concessione di una restituzione alla produzione affinché i prodotti di base che devono essere utilizzati da tale industria possano essere messi a sua disposizione a un prezzo inferiore a quello che risulterebbe dall'applicazione delle norme delle organizzazioni comuni dei mercati dei prodotti in questione.»

Lo scopo della riscossione di prelievi all'esportazione di amido di granturco è indicato al settimo punto del preambolo dello stesso regolamento, che recita:

«Considerando che le misure suindicate non devono perturbare i mercati dei paesi terzi; che, di conseguenza, in caso di aumento notevole e persistente dei prezzi su tali mercati, è opportuno prevedere misure compensative consistenti nella riscossione di un prelievo sui prodotti esportati al fine di ridurre a un livello ragionevole i vantaggi accordati ai fabbricanti della Comunità.»

Tenuto conto di quanto dichiarato nei suddetti «considerandi», la ricorrente ed il giudice di rinvio dubitano che gli scopi perseguiti mediante il prelievo all'esportazione ne giustifichino la riscossione anche nel caso di esportazione di merci in regime di perfezionamento passivo. A loro avviso, infatti, le merci esportate non incidono definitivamente sui mercati dei paesi terzi, poiché dopo essere state lavorate vengono reintrodotte nel territorio della CEE, né vi è alcun motivo di ridurre in misura adeguata i vantaggi accordati agli esportatori nazionali, giacché la merce rimane di loro proprietà. Il giudice di rinvio, in particolare, ritiene che la successiva riscossione del prelievo all'esportazione sia lecita solo nel caso in cui la merce esportata in regime di perfezionamento passivo non venga reintrodotta nel territorio della Comunità.

Tuttavia, come si può evincere dai «considerandi» che ho citato alla lettera, ai fini della questione se il prelievo debba essere riscosso non hanno rilevanza né il fatto che la merce esportata incida o no *definitivamente* sui mercati dei paesi terzi né che essa rimanga o meno *di proprietà* dell'esportatore nazionale. In realtà si è inteso unicamente evitare che la riduzione di prezzo artificialmente determinata mediante la restituzione alla produzione e la maggior competitività attribuita in tal modo al prodotto non provochino perturbazioni sui mercati dei paesi terzi. Ciò poteva facilmente accadere qualora, in caso di aumento notevole e persistente dei prezzi su tali mercati, questi fossero stati invasi da prodotti provenienti dalla Comunità ed offerti a prezzi artificialmente ribassati. Per questo motivo sono state previste misure compensative consistenti nella riscossione di prelievi sulle merci esportate, onde ridurre ad un livello ragionevole i vantaggi concorrenziali artatamente procurati ai produttori comunitari. Che anche le

merci esportate in regime di perfezionamento passivo e avvantaggiate, sul piano concorrenziale, dalle sovvenzioni comunitarie possano provocare perturbazioni sui mercati dei paesi terzi risulta, in particolare, dalle seguenti considerazioni, svolte, del resto, anche dalla Commissione. Al tempo delle esportazioni di cui trattasi la Comunità non poteva influire in alcun modo sull'autorizzazione del regime di perfezionamento passivo, la cui disciplina era ancora per intero di competenza degli Stati membri. In particolare, l'esportatore autorizzato ad effettuare siffatta operazione era allora libero di decidere, a seconda dell'andamento della situazione del mercato, di collocare la merce sul mercato del paese terzo o di reimportarla. Vero è che gli Stati membri avevano la possibilità di riscuotere il prelievo successivamente, qualora fosse risultato che, contrariamente a quanto dichiarato, la merce esportata in regime di perfezionamento passivo era stata collocata sul mercato di un paese terzo. Tuttavia, il problema del se e in quale misura il prelievo venisse successivamente riscosso e del come il traffico di perfezionamento passivo venisse controllato dagli Stati membri era disciplinato in ciascun Stato in maniera diversa e, come sottolinea la Commissione, non era di facile soluzione. Stante l'assenza di una normativa comunitaria circa la riscossione successiva del prelievo in caso di mancata utilizzazione del regime di perfezionamento passivo, era, secondo me, logico che il legislatore comunitario assoggettasse al prelievo anche le esportazioni effettuate nell'ambito di tale regime. Se non fosse stato provveduto in tal senso, il sistema dei prelievi all'esportazione avrebbe potuto facilmente essere reso inoperante col ricorso al traffico di perfezionamento passivo. Infatti, gli esportatori avrebbero potuto farsi concedere il beneficio del regime di perfezionamento passivo per poi lasciare definitivamente dei paesi terzi le merci esportate nell'ambito dello stesso. È appena il caso di sottolineare che le merci così esportate ed offerte a basso prezzo grazie alle sovvenzioni comunitarie — senza che fosse poi sicura la successiva riscossione del prelievo all'esportazione — potevano perturbare i mercati dei paesi terzi.

A parte ciò, anche la semplice presenza, nel territorio di un paese terzo, di grossi quantitativi di merce che potevano essere in qualsiasi momento immessi, a prezzi artificiosamente ribassati, nel circuito commerciale poteva avere ripercussioni negative sull'andamento del mercato di tale paese.

Anche in caso di successiva reimportazione nella Comunità dei prodotti trasformati, i mercati dei paesi terzi erano esposti al rischio di perturbazioni per il fatto che le imprese di trasformazione locali assorbivano merce a basso prezzo proveniente dalla Comunità in misura maggiore di quanto ne avrebbero assorbita in assenza delle restituzioni alla produzione: la trasformazione, in tali paesi, degli analoghi prodotti nazionali poteva esserne negativamente influenzata. Per di più, qualora si fosse esentata dal prelievo l'esportazione di merci in regime di perfezionamento passivo, gli interessati sarebbero stati stimolati a rivolgersi più frequentemente alle imprese di trasformazione dei paesi terzi, che praticavano prezzi più convenienti: in definitiva, l'industria di trasformazione di tali paesi si sarebbe sviluppata a spese della Comunità, e questo non era certamente lo scopo perseguito con le restituzioni alla produzione.

Va inoltre osservato che, in assenza del prelievo, vi sarebbe stato anche il pericolo di una diminuzione, nella Comunità, dell'offerta di amido di granturco destinato a fini alimentari e del conseguente aumento di prezzi sul mercato comunitario: infatti, la merce a prezzo ridotto sarebbe stata sottratta al settore

agricolo per essere trasformata, a scopi industriali, nei paesi terzi in cui il costo della trasformazione era meno elevato.

Orbene, siffatte perturbazioni dei mercati dei paesi terzi e tali indesiderate ripercussioni sul mercato comunitario, che potevano essere cagionate anche dalle esportazioni in regime di perfezionamento, erano in larga misura evitabili riducendo a livelli ragionevoli, mediante la riscossione di prelievi all'esportazione, i vantaggi concorrenziali derivanti ai produttori comunitari dalla restituzione all'esportazione in caso di aumento persistente dei prezzi sui mercati dei paesi terzi. L'assoggettamento anche delle esportazioni provvisorie di merci nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo ai prelievi contemplati dall'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1132/74 è pertanto conforme allo spirito ed agli scopi dello stesso regolamento.

Del resto, non va dimenticato che ancora oggi — ad esempio, nella direttiva della Commissione 4 giugno 1976 n. 76/527/CEE, relativa al calcolo dell'esenzione parziale o totale dei dazi all'importazione nell'ambito del regime del perfezionamento passivo (GU n. L 153 del 12 giugno 1976, pag. 43) — per quanto concerne la riscossione di tributi alla frontiera a titolo di importi compensativi monetari o di importi compensativi-adesione, le esportazioni in regime di perfezionamento passivo vengono trattate alla stessa stregua delle altre esportazioni.

Suggerisco pertanto di risolvere la questione pregiudiziale come segue:

La nozione di esportazione ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1132/74 comprende anche l'esportazione provvisoria di merci nell'ambito del traffico di perfezionamento passivo autorizzato.