RELAZIONE D'UDIENZA
nel procedimento 86/85 *

I — L'ambito normativo

A tenore dell'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 7 gennaio 1982, n. 32, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione nel settore delle carni bovine (GU L 4, pag. 11), nella versione di cui al regolamento (CEE) 31 marzo 1982, n. 752 (GU L 86, pag. 50), « i prodotti che soddisfano alle condizioni specifiche previste dal presente regolamento possono beneficiare di restituzioni particolari all'esportazione ». I presupposti sostanziali del diritto alla restituzione particolare all'esportazione sono enunciati nell'art. 1, n. 2, e nell'art. 2, n. 1, dello stesso regolamento:

— si deve trattare di carni fresche o refrigerate, presentate sotto forma di carcasse, mezzene, quarti compensati, quarti anteriori e quarti posteriori,

— si deve fornire la prova che dette carni provengano da bovini adulti maschi.

L'art. 2, n. 2, del regolamento di cui trattasi contiene norme procedurali che disciplinano la forma della prova e designano gli organi competenti. Esso stabilisce che:

« La prova è fornita mediante un attestato il cui modello figura in allegato, rilasciato, su richiesta degli interessati, dall'organismo d'intervento o da qualsiasi altra autorità all'uopo designata dallo Stato membro in cui gli animali sono stati macellati e in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione. Il documento deve essere presentato alle autorità doganali all'atto dell'espletamento delle formalità doganali di esportazione. »

Ai termini dell'art. 3, 2° comma, « gli Stati membri adottano le misure necessarie al fine di escludere qualsiasi possibilità di sostituzione dei prodotti tra il momento del controllo e la loro uscita dal territorio geografico della Comunità o la loro consegna alle destinazioni di cui all'art. 5 del regolamento (CEE) n. 2730/79. Tali misure implicano in particolare l'identificazione di ciascun prodotto mediante una stampigliatura indelebile di ogni quarto o una sigillatura di ogni quarto. La macellazione e l'identificazione hanno luogo nel macello designato dall'interessato nella domanda di cui all'art. 2, paragrafo 2 ».

Com'è dichiarato nel secodo punto della sua motivazione, il regolamento n. 32/82 mira a « ridurre gli acquisti all'intervento » per le carni bovine.

Il regolamento n. 32/82 si basa sul regolamento (CEE) 27 giugno 1968, n. 805 (GU L 148, pag. 24), relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine, in particolare sull'art. 18 dello stesso, che autorizza la concessione di restituzioni all'esportazione. Detto art. 18 dispone, nel n. 2, che « la restituzione è la stessa per tutta la Comunità ».

Il regolamento n. 32/82 si basa anche sul regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 885 (GU L 156, pag. 2), che stabilisce, nel settore delle carni bovine, le norme

* Lingua processuale: il tedesco.

generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione e i criteri sulla cui base vengono fissati i loro importi. A norma dell'art. 6, n. 1, di quest'ultimo regolamento, la restituzione dipende in particolare dall'origine comunitaria dei prodotti. Inoltre, nell'ultimo punto della motivazione dello stesso regolamento si precisa che « per evitare distorsioni di concorrenza fra gli operatori della Comunità è necessario che le condizioni amministrative alle quali essi sono soggetti siano le stesse in tutta la Comunità ».

II — Gli antefatti e il procedimento

La controversia fra le parti nella causa principale verte sulla concessione delle predette restituzioni particolari relativamente ad animali macellati in Gran Bretagna e la cui carne è stata esportata dalla Repubblica federale di Germania. Nel luglio 1982, la ricorrente nella causa principale depositava varie partite di carne bovina (quarti posteriori e quarti anteriori) nel suo magazzino autorizzato dallo Hauptzollamt di Oldenburg ai fini della concessione delle restituzioni. Si trattava di carne proveniente da bovini adulti maschi, una parte dei quali era stata macellata in Gran Bretagna. La carne era destinata all'esportazione nell'Unione Sovietica. Per la fruizione della restituzione particolare all'esportazione in base al regolamento n. 32/82, le dichiarazioni doganali e gli attestati del Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung di Francoforte accompagnavano la merce proveniente da macellazioni effettuate nella Repubblica federale di Germania. La carne proveniente dai bovini macellati in Gran Bretagna era accompagnata dai documenti rilasciati dall'ente di intervento britannico secondo il modello allegato al regolamento n. 32/82. In essi veniva certificato che la carne bovina descritta nei moduli proveniva da animali maschi. Sulla carne proveniente dalle macellazioni avvenute in Gran Bretagna era apposta una stampigliatura indelebile.

Il convenuto nella causa principale, che inizialmente aveva anticipato la restituzione particolare per l'intera partita su domanda della ricorrente, ingiungeva a quest'ultima, con provvedimento 13 dicembre 1982, la restituzione della somma di 31 867,10 DM, relativa alla parte della carne proveniente dalla macellazione effettuata in Gran Bretagna, perché non era stata prodotta la prova della macellazione prescritta dall'art. 2 del regolamento n. 32/82. A suo avviso, l'attestato rilasciato dall'ente di intervento inglese non era sufficiente, poiché la macellazione e l'espletamento delle formalità doganali di esportazione dovevano aver luogo nello stesso Stato membro. L'opposizione proposta contro detta ingiunzione veniva respinta dal convenuto con decisione 25 novembre 1983.

La ricorrente impugnava quest'ultima decisione dinanzi al Finanzgericht di Amburgo, sostenendo che il diritto alla concessione delle restituzioni particolari non è subordinato all'obbligo di macellare gli animali nello Stato in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione.

Il Finanzgericht si chiede se l'espressione « Stato membro in cui gli animali sono stati macellati e in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione » sia intesa a stabilire un presupposto della restituzione che si aggiunge a quello enunciato nell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 32/82. Tale conclusione potrebbe essere in contrasto con lo scopo dell'intervento, poiché non sarebbe consono al perseguimento dello scopo di ridurre gli acquisti all'intervento, enunciato nella motivazione del regolamento, e inoltre ostacolerebbe il commercio intracomunitario. Inoltre, detta interpretazione non apparirebbe strettamente necessaria per motivi di controllo. L'art. 3, 2° comma, del regolamento attribuirebbe congrua importanza al controllo completo ed efficace della macellazione degli animali fino all'esportazione dei prodotti, al fine di evitare frodi. Orbene,

conformemente a quanto prescritto dallo stesso regolamento, i prodotti di cui trattasi nella fattispecie sarebbero stati identificati mediante stampigliature indelebili e accompagnati da attestati rilasciati dall'ente d'intervento inglese.

Il Finanzgericht considera i suoi dubbi in merito all'interpretazione del diritto comunitario da applicare nella fattispecie ulteriormente giustificati dal fatto che il regolamento (CEE) 30 giugno 1976, n. 1687, che stabilisce modalità comuni di controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento (GU 1976, L 190, pag. 1), contiene — a differenza del regolamento n. 32/82 — disposizioni espresse per il caso in cui più Stati membri siano interessati in un'operazione di esportazione, per motivi di controllo o di trasformazione dei prodotti (vedansi gli artt. 2, n. 3, 4 e 7). Poiché il problema sarebbe stato, in via di principio, noto, non si potrebbe senz'altro ritenere che siano state omesse per dimenticanza disposizioni per i casi di spedizione dei prodotti dallo Stato membro in cui gli animali sono stati macellati nello Stato membro in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione.

Il Finanzgericht di Amburgo, con ordinanza di rinvio 8 febbraio 1985, ha pertanto sottoposto alla Corte di giustizia delle Comunità europee, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, la seguente questione pregiudiziale:

« Se il regolamento (CEE) della Commissione n. 32/82, che stabilisce le condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione nel settore delle carni bovine, nella versione di cui al regolamento (CEE) 31 marzo 1982, n. 752 — in particolare nell'art. 2 — debba essere interpretato nel senso che la concessione della restituzione particolare è subordinata alla condizione che gli animali siano stati macellati nello Stato membro in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione e se la macellazione degli animali in un altro Stato membro osti alla concessione della restituzione particolare anche quando la macellazione sia stata attestata dall'ente d'intervento competente dell'altro Stato membro sul modulo a questo scopo prescritto. »

L'ordinanza del Finanzgericht di Amburgo è stata registrata nella cancelleria della Corte il 4 aprile 1985.

Conformemente all'art. 20 del protocollo sullo statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte la società Alexander Moksel, ricorrente nella causa principale, rappresentata dagli avv. ti Herrmann, Wiesner, Decker, Schaefer e Hermann, del foro di Augusta, nonché dall'avv. Wendt, del foro di Amburgo, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Booss, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Con ordinanza 29 gennaio 1986, adottata a norma dell'art. 95, §§ 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte ha assegnato la causa alla seconda sezione.

III — Le osservazioni scritte presentate alla Corte

A — *Osservazioni della società Moksel*

1. *L'interpretazione letterale della disposizione controversa*

Ad avviso della Moksel, il diritto alla restituzione non è subordinato alla condizione che gli animali siano stati macellati nello stesso Stato in cui sono state espletate le formalità doganali. L'art. 2, n. 2, del regolamento n. 32/82 contiene esclusivamente una

norma di attribuzione di competenze ai fini della determinazione dell'autorità che deve rilasciare l'attestato di macellazione. L'inciso controverso della suddetta disposizione (« all'uopo designata dallo Stato membro in cui gli animali sono stati macellati e in cui sono espletate le formalità doganali di esportazione ») si riferisce unicamente alle parole « qualsiasi altra autorità ». Mentre gli enti d'intervento sono già « designati » e sono quindi sempre competenti qualora lo Stato membro di macellazione non coincida con quello di esportazione, gli Stati membri possono anche dichiarare competente un'« altra autorità ». Nell'ambito dell'attribuzione di competenze, le « altre autorità » sono competenti solo qualora lo Stato membro di macellazione coincida con quello di esportazione. La Moksel osserva che, data la necessità di un rapido sdoganamento, occorre limitare la competenza dell'« altra autorità » in tal modo. Gli uffici doganali degli altri Stati membri, mentre conoscono gli enti di intervento dei vari Stati membri, non possono sapere se un'« altra autorità » sia stata effettivamente « designata » dallo Stato membro ai fini del rilascio dell'attestato.

2. *Il diritto sostanziale*

Secondo la Moksel, la lettera e lo spirito del regolamento n. 32/82, nonché gli artt. 1, n. 2, e 2, n. 1, dello stesso regolamento depongono per la tesi secondo cui lo Stato membro di macellazione e lo Stato membro di esportazione possono essere diversi. L'art. 2, n. 2, del regolamento controverso contiene norme procedurali in quanto disciplina la forma della prova e un sistema di competenze. Le norme procedurali hanno la funzione di consentire l'attuazione delle norme sostanziali e non già di comprometterla. Il perseguimento dello scopo enunciato nel secondo punto della motivazione del regolamento controverso, e cioè la riduzione degli acquisti all'intervento per la carne di bovini maschi è favorito se si adotta l'interpretazione secondo cui lo Stato membro di macellazione e lo Stato membro di esportazione possono essere diversi. Inoltre, dall'art. 6, lett. e), del regolamento (CEE) n. 2226/78 (GU L 261, pag. 5) si desume che gli enti di intervento devono acquistare carne bovina senza tener conto dello Stato membro di provenienza. A sostegno di questa tesi, la Moksel fa riferimento anche all'art. 18, n. 2, del regolamento n. 805/68 e all'art. 6, n. 1, e all'ultimo punto della motivazione del regolamento n. 885/68.

Essa assume poi che il diritto sostanziale, in combinato disposto con l'art. 22, n. 1, del regolamento n. 805/68, garantisce l'attuazione del principio della libera circolazione all'interno della Comunità e, di conseguenza, autorizza un'operazione fra l'impresa di macellazione e l'esportatore che interessi più paesi della Comunità.

3. *La necessità di un'adeguata applicazione del regolamento*

La Moksel sostiene che né il problema di un controllo efficace e completo dalla macellazione degli animali fino all'esportazione, né la necessità di escludere qualsiasi possibilità di sostituzione dei prodotti tra il momento del controllo e la loro esportazione, necessità contemplata dall'art. 3, 2° comma, del regolamento controverso, giustificano la condizione restrittiva della coincidenza del paese di macellazione con quello di esportazione.

L'art. 4 del regolamento (CEE) n. 1687/76, cui il Finanzgericht fa riferimento alla fine dell'ordinanza di rinvio, non è affatto inteso a garantire unicamente che non vi sia sostituzione di merce, ma mira soprattutto a che la merce sia esportata. Peraltro, ai termini del regolamento controverso, l'obbligo di esportazione scaturisce solo dall'espleta-

mento delle formalità doganali di esportazione, di modo che prima non sussiste una pressante esigenza di garanzia come nel caso della merce d'intervento ceduta da un ente di intervento ai soli fini dell'esportazione.

Inoltre, qualora la concessione della sovvenzione dipendesse dalla coincidenza dello Stato membro di macellazione con quello di esportazione, gli esportatori riceverebbero un trattamento diverso a seconda che sussista detta condizione o che la merce destinata all'esportazione in paesi terzi provenga da altri Stati membri. È evidente che il commerciante il quale acquisti merci provenienti da altri Stati membri sarebbe svantaggiato, poiché non fruirebbe della restituzione particolare relativamente alla merce acquistata. Siffatta disparità di trattamento non sarebbe oggettivamente giustificata e determinerebbe inoltre una scompartimentazione dei mercati d'esportazione che impedirebbe la realizzazione dello scopo della sovvenzione, consistente nel favorire lo sviluppo delle esportazioni nei paesi terzi.

Infine, la ricorrente sostiene, in subordine, per il caso in cui, contrariamente al suo punto di vista, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 32/82 dovesse essere interpretato nel senso che la concessione della restituzione particolare dipende anche dalla coincidenza dello Stato membro di macellazione con quello di esportazione, che la disposizione di cui trattasi è nulla per violazione del diritto comunitario primario e del principio di proporzionalità.

B — *Le osservazioni della Commissione*

1. *L'interpretazione semantica della disposizione controversa*

Ad avviso della *Commissione*, in base all'interpretazione semantica della disposizione controversa è consentito giungere alla conclusione che la coincidenza dello Stato di macellazione con quello dell'espletamento delle formalità doganali di esportazione costituisce non solo una norma attributiva di competenza, ma anche una condizione per la concessione della restituzione particolare. Siffatta interpretazione è conforme alla necessità di un'adeguata applicazione del regolamento e risponde in particolare alla necessità di evitare abusi. Non è dato vedere perché tale interpretazione ostacoli gli scambi intracomunitari.

2. *La garanzia di un controllo efficace*

Il controllo efficace dell'identità del prodotto dalla macellazione all'esportazione mira precisamente a garantire che la carne destinata ad essere esportata nell'ambito del regime della restituzione particolare non « scompaia » o non sia sostituita da un'altra carne prima che sia esportata, e che pertanto non possa più essere offerta all'ammasso pubblico. Orbene, la completezza e l'efficacia di un siffatto controllo possono essere garantite solo in caso di espletamento delle formalità doganali di esportazione nello Stato in cui è effettuata la macellazione.

3. *I regolamenti analoghi*

La Commissione sostiene che la sua interpretazione della disposizione controversa è corroborata dalle seguenti disposizioni di regolamenti comunitari, aventi un oggetto analogo: artt. 2, n. 1, e 5 dei regolamenti (CEE) della Commissione 20 luglio 1982, n. 1964 (GU L 212, pag. 48) e 12 gennaio 1984, n. 74 (GU L 10, pag. 32), relativi alle condizioni per la concessione di restituzioni particolari all'esportazione per alcune carni bovine disossate e non disossate; art. 2, n. 1, lett. a), del regolamento (CEE) della Commissione 8 giugno 1979, n. 1136 (GU L 141,

pag. 10), che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime speciale all'importazione di alcune carni bovine congelate destinate alla trasformazione e che abroga il regolamento n. 572/78; l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) 30 giugno 1976, n. 1687 (GU L 190, pag. 1), che stabilisce modalità comuni di controllo dell'utilizzazione e/o della destinazione di prodotti provenienti dall'intervento.

Secondo la Commissione, anche quest'ultimo regolamento si basa sul principio che, per poter controllare la legittimità dell'uso dei prodotti, le formalità doganali di esportazione devono essere espletate nello Stato membro nel quale è stata effettuata l'ultima operazione che dà diritto alla sovvenzione (come la macellazione nell'ambito del regolamento n. 32/82, e il disossamento e il taglio nell'ambito dei regolamenti nn. 1964/82 e 74/84). Le norme del regolamento n. 1687/76 riguardanti i controlli da effettuare tra il momento in cui la merce esce dal deposito dell'ente di intervento e quello in cui è esportata si spiegano per il fatto che si tratta dell'uso di scorte detenute dagli enti di intervento che erano già soggette al potere dispositivo della Comunità e per le quali pertanto potevano essere istituiti sistemi comunitari di controllo, in particolare attraverso l'esemplare di controllo di cui all'art. 2, n. 3, del regolamento n. 1687/76. Nell'ambito del regolamento n. 32/82, che si riferisce all'esportazione di carni bovine macellate ed esportate senza intervento comunitario, è opportuno contemplare un controllo da effettuare mediante un procedimento istituito da ciscuno Stato membro. Di conseguenza, al fine di garantire l'efficacia di detto controllo, non è lecito espletare le formalità doganali di esportazione in uno Stato membro diverso da quello della macellazione.

T. F. O'Higgins
giudice relatore