CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 19 settembre 1996 *

Introduzione

1. La presente domanda di rinvio pregiudiziale mira ad accertare se il pesce essiccato e salato, della specie *Molva molva*, nota in inglese come «ling» (Molva), importato in Italia per la preparazione del tradizionale *baccalà*, avrebbe dovuto fruire della sospensione dei dazi d'importazione prevista per il merluzzo essiccato e salato. Il genere *Molva* presenta affinità con il genere *Gadus*, i cui componenti sono indiscutibilmente merluzzi ed entrambi appartengono alla famiglia dei Gadidi. Tuttavia, la specie *Molva molva* non figura tra quelle elencate nel regolamento di esenzione dopo il 1981. La Corte è invitata, in subordine, a interpretare le norme comunitarie in materia di ricupero dei dazi non riscossi.

Contesto giuridico

2. La decisione del Consiglio 13 febbraio 1960 relativa all'approvazione di una parte della Tariffa doganale comune (in prosieguo: la «Tariffa» o la «TDC») così definisce la voce 03.02 della Tariffa:

«Pesci semplicemente salati o in salamoia, secchi o affumicati:

A. semplicemente salati o in salamoia o secchi:

I. interi, decapitati o ridotti in pezzi:

(...)

b) merluzzi, compresi lo stoccafisso e il baccalà

c) altri

* Lingua originale: l'inglese.

II. filetti:

a) di merluzzi, compresi quelli di stoccafisso e di baccalà

b) altri» [1].

Nella lista XL del protocollo di Ginevra del 16 luglio 1962 [2] allegato all'Accordo generale sulle tariffe ed il commercio (in prosieguo: il «GATT»), le tariffe della Comunità economica europea relative alla voce 03.02 hanno ripreso, nella parte che qui rileva, le descrizioni sopra citate. Le aliquote dei dazi fissate nell'elenco XL sono state riprodotte nel regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950, relativo alla Tariffa doganale comune [3]. Tuttavia, in quest'ultimo regolamento, il termine «merluzzi» veniva utilizzato da solo, omettendosi ogni riferimento allo stoccafisso e al baccalà.

3. L'art. 16 del regolamento (CEE) del Consiglio 20 ottobre 1970, n. 2142, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, ha sospeso i dazi doganali per i merluzzi ed i filetti di merluzzi [4]. La sospensione è stata confermata dal regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1972, n. 1/73, che modifica il regolamento (CEE) n. 950/68 relativo alla Tariffa doganale comune [5] e dall'art. 17 del regolamento (CEE) del Consiglio 19 gennaio 1976, n. 100, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore della pesca [6].

4. Il ventiduesimo 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (in prosieguo: il «regolamento») [7], nella parte rilevante ai fini della questione in esame recita:

«considerando che è tuttavia nell'interesse della Comunità che l'applicazione dei dazi della tariffa doganale comune sia sospesa totalmente per certi prodotti; (...) che, inoltre, ragioni di ordine economico e sociale giustificano il mantenimento delle correnti tradizionali di approvvigionamento dei prodotti alimentari di base, quali il merluzzo salato ed essiccato».

Esso ricalca il testo del sedicesimo 'considerando' del regolamento n. 2142/70 nonché del diciassettesimo 'considerando' del regolamento n. 100/76, salvo per l'aggiunta di

1 — GU n. 80, pag. 1537. La Tariffa è stata fissata in base all'elenco G dell'Allegato I del Trattato CEE comprendente le posizioni di tariffa per le quali il dazio doveva formare oggetto di negoziato tra gli Stati membri.

2 — 440 UNTS 1 e 441 UNTS 1.

3 — GU L 172, pag. 1.

4 — GU L 236, pag. 5.

5 — GU 1973 L 1, pag. 1.

6 — GU L 20, pag. 1.

7 — GU L 379, pag. 1.

«ragioni di ordine economico» a quelle *di ordine sociale* precedentemente richiamate a sostegno della sospensione del dazio.

5. L'art. 19 del regolamento modifica la Tariffa in conformità dell'allegato VI del medesimo regolamento. Nella nuova stesura, la voce 03.02 è così formulata:

«Pesci secchi, salati o in salamoia; pesci affumicati, anche cotti prima o durante l'affumicatura:

A. secchi, salati o in salamoia:

I. interi, decapitati o in pezzi:

(...)

b) merluzzi (*Gadus morrhua* [8], *Boreogadus saida, Gadus ogac*)

(...)

f) altri

II. filetti:

a) di merluzzi (*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*)

(...)

d) altri».

6. Questa voce è stata successivamente modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio 30 novembre 1987, n. 3759, che modifica il regolamento (CEE) n. 3796/81 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca [9]. Vi si fa riferimento, alla sottovoce 0305 30 (secondo quanto indicato nel nuovo sistema armonizzato della nomenclatura tariffaria), ai filetti di pesce, secchi, salati o in salamoia «di merluzzi bianchi (*Gadus morhua, Gadus ogac, Gadus macrocephalus*) e di pesci della specie *Boreogadus saida*». Per quanto riguarda i pesci secchi, anche salati, la sottovoce 0305 51 comprende i «merluzzi bianchi» (*Gadus morhua, Gadus ogac, Gadus macrocephalus*), mentre la sottovoce 0305 59, «altri», include i «pesci della specie *Boreogadus saida*» [10].

8 — L'ortografia in uso per la prima specie è «Gadus morhua» ed è quella a cui ci atterremo nelle presenti conclusioni, salvo nei brani citati da testi che utilizzano un'ortografia diversa.

9 — GU L 359, pag. 1.

10 — Anche in seguito a tali innovazioni nella descrizione e nel sistema di classificazione, le specie *Gadus morhua, Gadus ogac* e *Boreogadus saida* continuavano ad essere assoggettate ad un regime di dazi comune, che prevedeva un'esenzione nei limiti di un contingente tariffario annuo, diverso da quello applicabile ai pesci secchi della specie *Gadus macrocephalus*.

7. Ai sensi dell'art. 20, n. 1, del regolamento,

«Sono totalmente sospesi i dazi della tariffa doganale comune per i prodotti riportati nella seguente tabella:

Numero della tariffa doganale comune	Designazione delle merci
(...)	(...)
03.02 A I b)	Merluzzi
03.02 A II a)	Filetti di merluzzi».

Questo testo riproduce, nella parte che qui rileva, quello dell'art. 17 del regolamento n. 100/76 [11]. Il regolamento (CEE) del Consiglio 19 dicembre 1984, n. 3655 [12], ha posto fine alla sospensione dei dazi con effetto dal 1° luglio 1985.

8. Le regole generali per l'interpretazione della nomenclatura della tariffa doganale comune (in prosieguo: le «regole per l'interpretazione»), vigenti nel periodo a cui si riferisce la causa in esame, figurano nel Titolo I, A, Parte prima, della TDC, nei vari regolamenti del Consiglio che hanno successivamente modificato il regolamento (CEE) n. 950/68 relativo alla Tariffa doganale comune [13]. Nella parte rilevante ai fini della presente controversia esse enunciano quanto segue:

«1. I titoli delle sezioni, dei capitoli o dei sottocapitoli debbono essere considerati come puramente indicativi, poiché la classificazione delle merci è determinata legalmente dal testo delle voci, da quello delle note premesse alle sezioni o ai capitoli e, occorrendo, dalle norme che seguono, purché queste non contrastino col testo di dette voci o note.

(...)

3. Qualora per il disposto della regola 2 b) o per qualsiasi altra ragione una merce sia ritenuta classificabile in due o più voci della tariffa, la classificazione deve essere effettuata in base ai seguenti principi:

11 — Citato supra in nota 6.

12 — GU 1984 L 340, pag. 1.

13 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 16 novembre 1981, n. 3300 (GU L 335, pag. 1); regolamento (CEE) del Consiglio 19 ottobre 1982, n. 3000 (GU L 318, pag. 1); regolamento (CEE) del Consiglio 4 novembre 1983, n. 3333 (GU L 313, pag. 1); regolamento (CEE) del Consiglio 27 novembre 1984, n. 3400 (GU L 320, pag. 1). Nelle sue osservazioni, l'appellata cita, senza precisarne la fonte, regole analoghe ma recanti una diversa numerazione, che potrebbero essere quelle figuranti in una versione successiva adottata con il regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (GU L 256, pag. 1).

a) La voce più specifica deve avere la priorità sulle voci di portata più generale.

(...)

4. Le merci che non siano classificabili in nessuna delle voci della tariffa debbono essere classificate nella voce relativa alle merci che con esse hanno maggiore analogia.

5. Le regole di cui sopra sono valide "mutatis mutandis" anche per determinare, all'interno di una stessa voce, la sottovoce applicabile».

9. Ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al ricupero a posteriori dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione che non sono stati corrisposti dal debitore per le merci dichiarate per un regime doganale comportante l'obbligo di effettuarne il pagamento (in prosieguo: il «regolamento sul ricupero dei dazi») [14],

«Le autorità competenti hanno la facoltà di non procedere al ricupero a posteriori dell'importo dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione qualora tali dazi non siano stati riscossi a causa di un errore delle autorità competenti medesime che non poteva ragionevolmente essere scoperto dal debitore, purché questi abbia, dal canto suo, agito in buona fede e osservato tutte le disposizioni previste, per la sua dichiarazione in dogana, dalla regolamentazione vigente.

I casi in cui si possono applicare le disposizioni del primo comma sono definiti conformemente alle disposizioni d'applicazione adottate secondo la procedura di cui all'articolo 10».

Fatti e procedimento

10. La società Foods Import dei Fratelli Monti Srl (in prosieguo: l'«appellata») conduce un'azienda familiare specializzata nell'importazione in Italia di pesce conservato, da essa descritto come «baccalà». Il baccalà è merluzzo salato o fatto essiccare all'aria [15]. Il pesce secco e salato era, nella fattispecie, molva (*Molva molva*). In udienza, l'appellata ha dichiarato che questa circostanza è stata da essa regolarmente e chiaramente indicata nella documentazione doganale relativa alle 46 operazioni di importazione dalla Norvegia di cui è causa. Per ciascuna di tali importazioni, essa è stata autorizzata ad effettuare

14 — GU L 197, pag. 1.

15 — Lo stoccafisso è invece il merluzzo essiccato all'aria senza aggiunta di sale.

le operazioni in esenzione da dazi. Essa ha addirittura affermato che il baccalà è esente da dazio da tempo immemorabile. Il 23 aprile 1985 l'appellata veniva informata dall'ufficio doganale di San Benedetto del Tronto che era stato avviato un procedimento di revisione dell'accertamento per i dazi relativi alle operazioni di importazione effettuate nel periodo giugno 1982 — aprile 1985. Il 15 maggio 1985 tale ufficio le intimava il pagamento della somma di 508 260 820 LIT per i dazi dovuti, oltre a 4 046 331 800 LIT per falsa dichiarazione in dogana e 80 925 900 LIT per evasione fiscale, sostenendo che il regolamento aveva limitato la sospensione dei dazi, prevista per i merluzzi salati e i filetti di merluzzo, alle specie elencate nelle sottovoci 03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. a) della Tariffa, vale a dire *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac*.

11. In seguito al rigetto del ricorso presentato alla Direzione delle Dogane di Roma, l'appellata citava il Ministero delle Finanze (in prosieguo: l'«appellante») dinanzi al Tribunale civile e penale di Ancona. Quest'ultimo statuiva che i dazi non erano dovuti dall'appellata, in base alle disposizioni del GATT e, in particolare, alla Lista XXVII approvata col protocollo di Annecy del 10 ottobre 1949 [16]. Nell'ambito di tale accordo, l'Italia si era impegnata a sospendere totalmente i dazi doganali per i pesci salati, essiccati e affumicati: merluzzi e similari («haddock, klippfisch, stockfish»).

16 — 62 UNTS 122.

12. L'appellante adiva la Corte di appello di Ancona (in prosieguo: il «giudice nazionale»), che, con ordinanza 19 ottobre 1994, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la elencazione introdotta con il regolamento (CEE) del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, dove all'allegato VI viene riportato il capitolo 3 della Tariffa doganale e vengono indicati, alla voce 03.02. A. I, 1) i merluzzi e, alla voce 03.02. A. II, 2) i filetti di merluzzo con la ulteriore specificazione di "*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*", elencazione ribadita nel regolamento (CEE) del Consiglio 4 novembre 1983, n. 3333, sia tassativa o esemplificativa, e se, quindi, il baccalà denominato scientificamente "*Molva*" rientri o meno nella elencazione di cui sopra.

2) Nel caso che la Corte ritenga la elencazione tassativa, se l'art. 20 del regolamento del Consiglio n. 3796/81, che prevede la sospensione dei dazi della Tariffa doganale, si applichi solo alle tre sottospecie di merluzzi di cui al punto 1 (*Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus ogac*) e non anche alle altre sottospecie tipo Molva [17].

17 — Il termine *Molva*, senza ulteriori specificazioni, si riferisce ad un genere, mentre le espressioni *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac* si riferiscono a specie, anziché a sottospecie.

3) In ogni caso, se l'art. 5, n. 2, del regolamento 24 luglio 1979, n. 1697, che prevede il diritto (sentenza della Corte 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost, Racc. pag. 4199) del debitore a che non si provveda alla riscossione a posteriori, debba essere applicato anche al caso in esame, in cui i dazi non sono stati riscossi a causa della omissione della dogana ed in concomitanza con il comportamento del presunto debitore che aveva osservato tutte le disposizioni previste dalla regolamentazione vigente per la dichiarazione in dogana».

Osservazioni

13. L'appellata, la Repubblica Italiana e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte e orali alla Corte.

Analisi

La prima e la seconda questione

14. La prima e la seconda questione vanno esaminate congiuntamente, in quanto vertono entrambe sul punto essenziale, che è quello di stabilire se i dazi doganali erano dovuti dall'appellata.

15. Va subito rilevato che vi è un ampio consenso sull'aspetto ittiologico della controversia in esame. Tutte le specie di pesci menzionate appartengono ad un'unica famiglia, la famiglia dei Gadidi, ma non, come si vedrà in seguito, alla medesima sottofamiglia o genere. Secondo la Commissione — e la sua affermazione trova riscontro nei numerosi manuali di ittiologia presentati dalla Commissione stessa e dall'appellata — le specie di pesci elencate nella voce doganale di cui è causa differiscono per l'aspetto e la distribuzione geografica. Tuttavia, alcune delle principali caratteristiche che ne consentono la differenziazione sono di natura interna e risulta dalle osservazioni dell'appellata e dai documenti prodotti che, per distinguere i filetti salati e essiccati di pesci delle diverse specie citate, è necessario ricorrere a esami radiologici o ad altri test scientifici [18]. Le principali specie esaminate sono la *Gadus morhua* (merluzzo bianco, o merluzzo), la *Gadus ogac* (merluzzo bianco) e la *Gadus macrocephalus* (merluzzo del Pacifico). Ciascuna di esse appartiene al genere *Gadus*, descritto come «vero merluzzo» [19]. La *Boreogadus saida* (merluzzo artico), in secondo luogo, appartiene al genere *Boreogadus* come pure, insieme alla *Gadus*, alla sottofamiglia dei Gadini. Infine, la *Molva molva*

18 — D. M. Cohen, T. Inada, T. Iwamoto & N. Scialabba, *FAO Species Catalogue, Vol. 10, Gadiform Fishes of the World* (FAO, Roma, 1990), pag. 7.

19 — Ibid., pag. 4.

(molva) appartiene al genere *Molva* e alla sottofamiglia distinta dei Lotini [20].

16. L'appellata sostiene che, ai fini della classificazione doganale, il termine «merluzzo» dovrebbe essere inteso in senso ampio, includendo tutti i pesci della famiglia dei Gadidi, della quale la *Gadus morhua* è solo la specie più conosciuta; questa è stata, a suo parere, l'interpretazione data nella pratica a questo termine prima dell'adozione della modifica apportata in materia alla TDC nel 1981 e per un determinato periodo successivo. A sostegno di tale tesi, l'appellata rileva che, nelle norme comunitarie, si riscontrano numerose divergenze nella denominazione dei pesci, che vengono talvolta semplicemente definiti «merluzzi» [21], termine talvolta seguito dall'ulteriore specificazione scientifica *Gadus morhua*, o ancora menzionando una serie di denominazioni scientifiche, come le tre definizioni contenute nel regolamento, oltre al *Gadus macrocephalus*. Il fatto che, nel regolamento, sia stata inclusa la specie *Boreogadus saida* dimostrerebbe che il termine «merluzzi» non voleva riferirsi esclusivamente al genere *Gadus*, poiché tale specie rientra nel genere distinto *Boreogadus*; la sua diversità è stata riconosciuta nella nuova versione adottata con il regolamento n. 3759/87, sopra menzionato. Non sarebbe stata peraltro specificata la motivazione della modifica apportata, il che implicherebbe che essa non era diretta a modificare il regime preesistente. Di conseguenza, l'elencazione delle specie contenuta nella voce doganale in questione va considerata meramente esemplificativa.

17. Per quanto riguarda la merce controversa, l'appellata sostiene che il baccalà è stato da lungo tempo prodotto impiegando la molva e numerosi altri pesci della famiglia dei Gadidi — essenzialmente il merluzzo bianco (intendendosi soltanto la *Gadus morhua*), la mostella (*Phycis phycis*) e la bottatrice americana (*Brosme brosme*) [22]. La qualità del prodotto è determinata da fattori quali l'età e le dimensioni del pesce utilizzato e non dall'appartenenza ad una specie particolare. Secondo l'appellata, dalla giurisprudenza della Corte in materia si evince che la differenziazione delle merci ai fini doganali dev'essere fondata sulle caratteristiche oggettive dei prodotti, caratteristiche che devono essere verificabili al momento dello sdoganamento. Quest'esigenza non può ritenersi soddisfatta, a suo parere, vista la difficoltà di operare una distinzione tra i filetti secchi e salati delle varie specie.

18. L'appellata contesta altresì la legittimità dell'assoggettamento a dazio doganale dei merluzzi appartenenti a specie come la

20 — V. Commissione delle Comunità europee, *Multilingual Dictionary of Aquatic Animals and Plants* (Ufficio delle Pubblicazioni delle CE, Bruxelles, Lussemburgo, 1993), pagg. 109-114.

21 — V., ad esempio, il regolamento (CEE) della Commissione 24 novembre 1986, n. 3583, relativo alla sospensione della pesca del merluzzo bianco da parte delle navi battenti bandiera del Regno Unito (GU L 332, pag. 6).

22 — Si tratta di specie ittiche appartenenti alle sottofamiglie dei Ficini e, rispettivamente, dei Lotini.

Molva molva, che, a suo parere, contrasta con le disposizioni dell'art. II, n. 1, lett. b), del GATT, è discriminatorio rispetto a prodotti analoghi (vale a dire il pesce essiccato, salato delle tre specie elencate nella voce doganale di cui trattasi), e configura uno sviamento di potere in quanto sarebbe stato attuato per ottenere merce di scambio per future trattative sulla pesca con i paesi terzi (finalità enunciata nel parere del Comitato economico e sociale sulla proposta di modifica del regolamento del 1984 che ha posto fine alla sospensione dei dazi) [23].

19. La Commissione sostiene che il pesce della specie *Molva molva* non può in ogni caso considerarsi merluzzo (*Gadus*), per le sue caratteristiche morfologiche e organolettiche (forma più sottile e allungata e diversa distribuzione delle pinne), per la qualità inferiore delle sue carni e per la diversa distribuzione geografica (Mediterraneo, mari circostanti la penisola iberica e l'ovest della Francia e mari più a nord, ai quali è limitata invece la diffusione delle altre specie), nonché per l'appartenenza ad una diversa sottofamiglia (quella dei Lotini anziché dei Gadini). L'elenco delle specie è stato adottato nel 1981 per dare maggiore precisione alla voce della TDC di cui trattasi, e non per modificarne l'ambito di applicazione. L'Italia afferma al riguardo che, nell'ambito della voce doganale 03.01 della TDC relativa ai pesci freschi refrigerati o congelati, anch'essa contenuta nell'Allegato VI del regolamento, i «Merluzzi (Gadus morrhua, Boreogadus saida, Gadus Ogac)» sono indicati alla sottovoce 03.01 B. I. h), mentre le «Molve (Molva sp. p.)» figurano separatamente nella sottovoce 03.01 B. I m).

20. In risposta ad un quesito scritto della Corte, la Commissione ha precisato che la voce doganale era stata modificata in quanto il vero baccalà tradizionale viene prodotto esclusivamente con le specie ittiche elencate e che la molva essiccata e salata, invece, non è altro che un succedaneo del baccalà; di conseguenza, non vi sarebbe stata la necessità di richiamare espressamente la modifica nel 'considerando' del regolamento sopra citato, che si riferisce soltanto alle «correnti tradizionali di approvvigionamento [del] merluzzo salato ed essiccato». L'agente della Commissione, rispondendo ad un quesito rivoltogli in udienza sull'inclusione, in quella fase, della specie *Boreogadus saida* e l'esclusione del *Gadus macrocephalus* e sulla successiva modificazione della voce nel 1987, ha affermato che quest'ultima modifica è stata il frutto di un ulteriore approfondimento scientifico, che non poteva però in alcun modo inficiare l'affermazione della Commissione secondo cui il vero baccalà viene prodotto soltanto con le specie appartenenti alla sottofamiglia dei Gadini.

21. La Commissione e il governo italiano sostengono entrambi che l'inclusione di denominazioni scientifiche nella voce doganale di cui trattasi ha l'effetto di circoscriverne la portata alle specie di merluzzo indicate. Poiché questa interpretazione è conforme alle regole interpretative 1 e 5, non vi è alcuna necessità di ricorrere ad altre

23 — GU 1985, C 44, pag. 5; il parere è anteriore al regolamento n. 3655/84, sopra citato.

regole. Se l'intento fosse stato quello di non delimitare la categoria dei «merluzzi», la denominazione scientifica sarebbe stata preceduta da espressioni come «della specie», o seguite dall'abbreviazione «sp. p.».

22. L'appellata sostiene che, anche qualora l'elenco delle specie in esame fosse stato inteso in termini tassativi, le regole d'interpretazione 3 a) o 4 andrebbero applicate in modo da far rientrare la *Molva molva* nella voce più specifica «Merluzzi» anziché nella voce più generale «Altri» in quanto, di tutte le categorie indicate, la *Molva molva* presenta «maggiore analogia» con i «Merluzzi». In risposta ad un quesito scritto della Corte, la Commissione ha rilevato che la regola interpretativa 3 a) trova applicazione solo nel caso di una merce che sia ritenuta classificabile in due o più voci della Tariffa, mentre la regola 4 riguarda situazioni in cui una merce non è classificabile in nessuna voce della tariffa. Né l'una né l'altra può essere applicata nel caso di specie, a suo parere, in quanto la molva secca e salata ed i filetti di molva appartengono alle categorie «Altri» di cui alle sottovoci doganali 03.02 A. I e 03.02 A. II.

23. In ordine al secondo quesito, la Commissione sostiene che le questioni pregiudiziali poste alla Corte non riguardano né la validità del regolamento né la sua compatibilità con il GATT. La Commissione ed il governo italiano ritengono che l'elencazione di cui all'art. 20 del regolamento, che si riferisce soltanto ai «merluzzi» nelle sottovoci 03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. a), debba essere letta facendo riferimento al contenuto delle medesime sottovoci nella TDC; essa dev'essere quindi interpretata nel senso che ricomprende soltanto le tre specie elencate e che il riferimento generico ai «Merluzzi» ha un valore meramente indicativo. L'appellata non ha commentato tale differenza nei testi dell'art. 20 e dell'Allegato VI del regolamento.

24. Esaminerò anzitutto le censure formulate dall'appellata in base al GATT. Mi pare che non abbiano fondamento. In primo luogo, come ha osservato la Commissione, le questioni poste dal giudice nazionale vertono soltanto sull'interpretazione e non sulla validità dei provvedimenti comunitari in esame. In secondo luogo, la Corte ha dichiarato che né i singoli né gli Stati membri possono far valere le disposizioni del GATT, vigenti nel periodo rilevante ai fini del caso di specie, per contestare la legittimità di un atto comunitario, a causa della particolare flessibilità di tali disposizioni [24]. In terzo luogo, il protocollo 16 luglio 1962, allegato al GATT e adottato in seguito alla Conferenza sulle tariffe del 1960/61 [25], contiene tra l'altro le nuove concessioni negoziate successivamente all'istituzione della Comunità economica europea. L'Italia ha ritirato (salvo qualche eccezione irrilevante ai nostri fini) le concessioni accordate nell'ambito dell'Allegato

24 — V., ad esempio, sentenza 12 dicembre 1972, cause riunite 21/72-24/72, International Fruit Co. (Racc. pag. 1219), sentenza 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973). Sui possibili effetti diretti del GATT in seguito alle modifiche introdotte nel 1994 dall'accordo di Marrakesh che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), v. P. Lee e B. Kennedy, «The WTO — will it bite in Europe? The potential direct effect of GATT 1994 in European Community Law» (1996) 30, 1, Journal of World Trade 67.

25 — Citato in nota 2.

XXVII del GATT, che sono state sostituite da quelle contenute nell'Allegato XL relativo alla Comunità economica europea. Pertanto, anche se le disposizioni del GATT possono essere legittimamente invocate come guida per l'interpretazione di atti comunitari che intervengono nella medesima materia [26], quelle invocate dall'appellata erano state revocate da lungo tempo. In ogni caso, anche le disposizioni del GATT successive al 1962 che si riferivano ai «Merluzzi, compresi lo stoccafisso e il baccalà», già menzionate, non sono prive di ambiguità, alla luce degli argomenti dedotti dalla Commissione sugli ingredienti del «vero» baccalà, sicché il ricorso a tali disposizioni per la soluzione del presente problema interpretativo sarebbe di scarsa utilità.

25. Il fatto che la Molva (*Molva molva*) importata dall'appellata con la descrizione «baccalà» fosse tradizionalmente esente dai dazi può trovare una qualche spiegazione nella perdurante applicazione in Italia dei precedenti accordi di Annecy sottoscritti nell'ambito del GATT, menzionati nei precedenti paragrafi 11 e 24. Il Tribunale civile e penale di Ancona, se non altro, sembra pronunciarsi a favore dell'applicabilità delle dette disposizioni, accogliendo gli argomenti dell'appellata, anche dopo la modifica introdotta nel 1981 al regime comunitario. Il governo italiano non ha chiarito se, a suo parere, il regolamento abbia modificato la situazione esistente nel diritto comunitario, ma l'appellata ha dichiarato che le autorità doganali avevano giustificato la revisione dei dazi facendo riferimento a trattati di ittiologia solo recentemente reperiti. D'altro canto, la Commissione, che inizialmente sosteneva che il regolamento aveva introdotto un cambiamento, ha poi modificato la sua posizione in udienza. Essa sostiene ora che, in base ad un'interpretazione corretta, né il termine «merluzzi», come riportato senza ulteriori specificazioni nel testo della TDC anteriore al 1981, né la sospensione dei dazi hanno mai incluso la Molva.

26. Nel caso di specie, la Corte non è invitata a dare un'interpretazione definitiva della Tariffa anteriore al 1981 o di quella successiva al 1987. È noto che le denominazioni comuni dei pesci possono variare di molto e che un unico termine può avere un'accezione più ampia o più ristretta a seconda della lingua o del paese o anche del contesto specifico. Sebbene sia necessaria una maggiore precisione in materia di classificazione doganale, anche in questo ambito l'uso non risulta sempre uniforme. Così, mentre in alcuni casi il termine «merluzzo» è riferito al solo genere *Gadus*, o alla sola specie *Gadus morhua*, esso è stato talvolta utilizzato, come nel caso del *Boreogadus saida*, in un'accezione che ricomprendeva altre specie della sottofamiglia dei Gadini. Alla luce di queste considerazioni, sembra futile — ed è senz'altro inutile — definire con precisione la por-

26 — Anche se la sentenza 22 giugno 1989, causa 70/87, Fediol/Commissione (Racc. pag. 1781), riguardava pratiche commerciali «incompatibili con il diritto internazionale oppure con le norme generalmente ammesse», alcune considerazioni espresse nei punti 19-21 potrebbero essere invocate a sostegno dell'esistenza di un principio d'interpretazione generalmente applicabile che tenga conto degli obblighi internazionali della Comunità assunti con un accordo che non ha effetti diretti, quale il GATT.

tata oggettiva del termine «merluzzi» [27]. Sono tuttavia dell'opinione che la *Molva molva*, o Molva, in base alla classificazione scientifica, come in base all'uso comune, non rientri nel termine «merluzzi». È stata presentata alla Corte una documentazione particolareggiata sui termini utilizzati in numerose lingue. Sembrerebbe che la denominazione «Molva» esprima una distinzione chiara tra questa specie ittica e le altre e, in particolare, che non vi sia una sovrapposizione significativa con le altre specie di merluzzi.

27. Le sottovoci 03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. a) della TDC, come modificate dal regolamento, sono prive di qualsiasi ambiguità: esse si applicano soltanto alle tre specie menzionate, *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac*. La modifica introdotta nel 1987 ha escluso la specie *Boreogadus saida* dalla categoria generale dei «Merluzzi» (ristretta da quel momento ai pesci del genere *Gadus*), pur mantenendola accanto alle specie *Gadus morhua* e *Gadus ogac* all'interno di un'unica voce doganale e di un unico regime di dazi doganali. La portata delle sottovoci di cui trattasi non si è quindi mai estesa al di là della sottofamiglia dei Gadini. Inoltre, soltanto una delle tre specie indicate nell'elencazione del 1981 non appartiene al genere *Gadus*, vale a dire al «vero merluzzo». Specie che potrebbero, in altri contesti, essere considerate come merluzzi sono state pertanto collocate nella voce riservata agli «altri» pesci. Questa mia tesi trova conferma nell'assenza di qualsiasi indicazione qualificante nella lista, come ad esempio la dicitura «sp. p» [28].

28. Condivido altresì la tesi della Commissione, richiamata sopra per sommi capi, secondo cui le regole d'interpretazione 3 a) e 4 non si applicano al quesito interpretativo in argomento. Poiché la voce 03.02 A esclude espressamente la *Molva molva* e la colloca così nella categoria «Altri», non ci troviamo dinanzi ad un caso in cui una merce è classificabile in più di una voce o sottovoce, situazione questa disciplinata dalla regola 3 a). Né, tanto meno, si tratta di un caso in cui le merci in questione non rientrano in alcuna voce o sottovoce, poiché la categoria «Altri» è sufficientemente ampia per poter ricomprendere la *Molva molva*. Poiché questa specie rientra in una delle categorie previste nella Tariffa, non vi è motivo, conformemente alla regola 1, di prendere in considerazione altre regole d'interpretazione.

29. Esaminerò ora l'argomentazione secondo cui le sottovoci doganali modificate

27 — Peraltro, l'analoga questione di cosa sia, oggettivamente, il «vero» o «tradizionale» baccalà non è direttamente rilevante ai fini del problema in esame in quanto tale definizione non appare nella Tariffa.

28 — Per contro, il fatto che la medesima lista fa seguire da una precisazione il termine «Merluzzi» sotto la voce 03.01, la quale contiene in una posizione separata le «Molve (Molva sp. p.)», non mi sembra determinante. Una posizione separata per le «Molve» in relazione ai pesci freschi o refrigerati e congelati potrebbe semplicemente costituire una specifica eccezione alla posizione più generale «Merluzzi», anziché la dimostrazione che quest'ultima non può includere la prima anche nei casi in cui non è prevista alcuna posizione distinta per le «Molve».

03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. a) dovrebbero essere interpretate in senso estensivo poiché non sono stati enunciati motivi che giustifichino un cambiamento del precedente ambito di applicazione e perché, se venissero interpretate in senso più restrittivo rispetto al passato in seguito alle modifiche introdotte nel 1981, dovrebbero essere ritenute invalide in quanto discriminatorie nei confronti di prodotti sostanzialmente simili e insufficientemente motivate. Il primo argomento presuppone, evidentemente, che il testo precedente delle sottovoci doganali, il quale si riferiva esclusivamente ai «Merluzzi», fosse correttamente interpretato nel senso che includeva la Molva secca e salata. Come ho già rilevato, la Corte non è chiamata, nel caso di specie, a dare un'interpretazione definitiva della disposizione abrogata. Tuttavia se, come sostiene la Commissione, anche prima della modifica le sottovoci doganali in esame avrebbero dovuto essere interpretate nel senso che si riferivano esclusivamente ai pesci della sottofamiglia dei Gadini, o soltanto ad alcune specie di quella sottofamiglia, la modifica apportata avrebbe avuto una natura strettamente letterale e chiarificatrice e non sostanziale. Come ho già affermato nei paragrafi 27 e 28, condivido questo punto di vista.

30. Se, invece, la modifica era intesa a restringere la categoria dei pesci compresi in quelle sottovoci, la motivazione enunciata nei 'considerando' non è in contraddizione con questa interpretazione. Come ho già rilevato, sono state aggiunte nel 1981 ragioni di ordine economico a quelle strettamente sociali precedentemente menzionate nei vari regolamenti che hanno previsto negli anni la sospensione dei dazi sul merluzzo essiccato e salato. Il Comitato economico e sociale, nel suo parere in merito alla proposta della Commissione cui ha fatto seguito l'adozione del regolamento, ha sottolineato il legame tra l'accesso al mercato comunitario e le possibilità per le navi della Comunità di accedere alle zone economiche o di pesca dei paesi terzi [29]. Un cambiamento nelle condizioni di approvvigionamento, che sia o meno collegato ad una maggiore possibilità di accesso alle zone di pesca dei paesi terzi, può costituire una ragione di ordine economico per modificare il regime comunitario dei dazi all'importazione.

31. Non condivido però la censura secondo cui il fatto di apportare una modifica a tale regime con l'intento di garantire tali concessioni costituirebbe uno sviamento di potere. I dazi doganali assolvono una serie di funzioni legittime; essi agiscono, tra l'altro, come merce di scambio nelle trattative commerciali internazionali. Né mi sembra fondata la censura relativa all'esistenza di una discriminazione. L'appellata ha richiamato due sentenze riguardanti l'esercizio, da parte del Consiglio, del potere conferitogli dall'art. 28 del Trattato CEE di modificare o sospendere dazi della TDC, pronunciate nelle cause *Ethicon GmbH/Hauptzollamt Itzehoe* e *Texas Instruments/Hauptzollamt München-Mitte* [30]. Benché la Corte abbia dichiarato, in entrambi i casi, la propria competenza a sindacare provvedimenti che danneggiavano alcuni operatori economici o avevano natura discriminatoria, è evidente che viene riconosciuto al Consiglio un ampio margine di discrezionalità. La flessibilità è uno strumento necessario per poter reagire adeguatamente nel contesto del commercio internazionale. Nella causa Ethicon, in cui il

29 — GU 1981, C 159, pag. 7; v. punto 2.3.1 del parere.

30 — Sentenze 14 novembre 1985, causa 227/84, Texas Instruments (Racc. pag. 3639), e 18 marzo 1986, causa 58/85, Ethicon (Racc. pag. 1131).

Consiglio aveva sospeso i dazi su un prodotto e non su un altro che aveva le stesse caratteristiche ed era destinato al medesimo uso, pur avendo una composizione oggettivamente diversa dal primo, la Corte non ha constatato l'esistenza di uno sviamento di potere né di un errore manifesto nella valutazione della situazione economica, benché la decisione fosse stata adottata senza conoscere il fabbisogno d'importazione del secondo prodotto. Nella causa Texas Instruments, la Corte ha ritenuto che la sospensione dei dazi disposta solo per le memorie elettroniche (dette Eproms) che non superavano determinate dimensioni non aveva lo scopo di favorire o di sfavorire determinati operatori economici né aveva causato discriminazioni. Va sottolineata, ai fini dell'analisi appena svolta della motivazione per la modifica del regolamento, l'affermazione della Corte secondo cui «gli emendamenti ai regolamenti in materia doganale possono (...) essere dovuti a motivi diversi, come il progresso delle conoscenze tecniche, gli sviluppi commerciali e i mutamenti economici nel frattempo [intervenuti]» [31]. Alla luce di queste pronunce, la differenziazione ai fini doganali tra pesci di due diverse sottofamiglie, con differenti caratteristiche oggettive, come l'aspetto e la distribuzione geografica, non mi sembra illegittima anche nel caso in cui tali pesci, dopo essere stati essiccati e salati, vengono utilizzati a fini culinari analoghi.

32. Queste considerazioni mi portano ad esaminare l'argomento dell'appellata secondo cui l'esclusione della molva essiccata e salata dalle sottovoci 03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. a) contravverrebbe al criterio secondo cui i prodotti vanno differenziati ai fini doganali in base alle loro caratteristiche oggettive. A tale riguardo, va ricordata l'affermazione della Corte, nella sentenza Ethicon, secondo cui «le designazioni delle merci per le quali è stata concessa la sospensione dei dazi doganali devono essere interpretate secondo criteri obiettivi, *inerenti alla loro formulazione*, e che esse non possono essere applicate, in contrasto con il loro tenore letterale, ad altri prodotti, anche se questi non differiscono, per le loro caratteristiche e la loro destinazione, da quelli cui si applica la sospensione» [32]. L'esigenza di criteri obiettivi è condizionata dalle difficoltà poste dalle caratteristiche soggettive del prodotto, come ad esempio l'uso a cui esso è destinato [33]. Mentre l'osservanza dei requisiti oggettivi dev'essere verificabile al momento dello sdoganamento, non è necessario che merci simili che rientrano in voci doganali diverse debbano essere immediatamente e visivamente distinguibili; infatti ciò è spesso impossibile in quanto i criteri da applicare possono essere di natura strettamente tecnica, relativi a caratteristiche chimiche, zoologiche o genetiche delle merci. In casi del genere, la Corte ha ammesso la necessità di procedere a controlli avvalendosi di analisi altamente specializzate [34]. Nel caso di specie, il fatto che l'aspetto esterno dei filetti secchi e salati di molva e di merluzzo delle specie elencate nella sottovoce 03.02 A. II. a) sia simile non determina necessariamente la classificazione degli stessi come molva, giacché il ricorso ad

31 — Punto 15 della sentenza.

32 — Punto 13 della sentenza; il corsivo è mio.

33 — V., ad esempio, sentenza 16 dicembre 1976, causa 38/76, Luma (Racc. pag. 2027), e 18 aprile 1991, causa C-219/89, Wesergold (Racc. pag. I-1895).

34 — V., ad esempio, sentenza 9 agosto 1994, causa C-393/93, Stanner (Racc. pag. I-4011, punti 4 e 20); sentenza 20 giugno 1973, causa 80/72, Koninklijke Lassiefabriken (Racc. pag. 635, punto 64); sentenza 8 febbraio 1990, causa C-233/88, Van de Kolk (Racc. pag. I-265, punti 13-15).

un controllo specializzato dovrebbe consentirne la classificazione nell'ambito delle diverse specie, generi o sottofamiglie.

33. Il fatto che l'art. 20 del regolamento si riferisca soltanto ai «merluzzi» ed ai «filetti di merluzzi», anziché far seguire al termine «merluzzi» l'elenco delle tre specie precisate nell'allegato VI della TDC modificata non è sufficiente, a mio parere, per indicare che la sospensione dei dazi continuava ad essere applicabile ad un'ampia categoria di pesci, comprendente la molva. La terminologia utilizzata dà una descrizione abbreviata delle merci in questione. Così, ad esempio, non vi è alcuna menzione del fatto che i pesci ed i filetti di pesce di cui trattasi debbano essere secchi, salati o in salamoia. Determinante è il riferimento ai numeri delle voci pertinenti della TDC. Nel caso in esame, esso indica che la voce in questione si applica solo ad una ristretta categoria di merluzzi, cioè quelli che appartengono alle specie *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac*. Questa considerazione mi sembra avvalorata dal fatto che la nota a) alla sottovoce doganale in esame indica che il dazio è sospeso per una durata indeterminata, ovviamente solo per quanto riguarda i pesci delle specie che rientrano in quella sottovoce.

34. La soluzione delle prime due questioni poste dal giudice nazionale emerge chiaramente dalle considerazioni che precedono. La molva, o *Molva molva*, non rientra nella classificazione doganale in esame e, di conseguenza, le operazioni di importazione effettuate dall'appellata non fruivano della sospensione dei dazi.

La terza questione

35. Quanto alla terza questione, l'appellata fa valere di aver agito in buona fede, che le partite di pesce essiccato e salato da essa importate erano state correttamente dichiarate in dogana, precisando le specie dalle quali erano state ricavate, e che le autorità doganali avevano ripetuto il loro errore in relazione a 46 operazioni. Il governo italiano sostiene che il quesito è irricevibile in quanto l'ordinanza di rinvio non contiene gli elementi necessari per poter stabilire se ricorrano le condizioni di cui all'art. 5, n. 2, del regolamento sul recupero dei dazi. La Commissione afferma che un accertamento del genere è di competenza del giudice nazionale e fornisce alcuni criteri orientativi per l'interpretazione della norma in esame, tratti dalla giurisprudenza della Corte.

36. Non ritengo che il quesito in esame sia irricevibile. L'ordinanza di rinvio e il fascicolo di causa, che comprende la sentenza pronunciata precedentemente dal Tribunale civile e penale di Ancona, forniscono sufficienti informazioni in ordine ai fatti che hanno dato origine alla controversia. La Corte è quindi in grado di fornire al giudice nazionale una risposta utile alla luce delle cir-

costanze del caso di specie e non una semplice interpretazione astratta della normativa applicabile.

37. Dalla giurisprudenza costante della Corte emerge che è il giudice nazionale a dover fare applicazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento relativo al ricupero a posteriori dei dazi, tenendo conto delle circostanze del caso di specie [35]. Le autorità competenti non possono procedere al ricupero a posteriori di dazi non riscossi quando non sono soddisfatte le tre condizioni poste dall'art. 5, n. 2 [36].

38. L'affermazione dell'appellata secondo cui la documentazione doganale presentata era completa ed accurata (salvo per la voce doganale applicabile e il dazio dovuto), che trova conferma nel testo della questione sottoposta dal giudice nazionale, appare rilevante sia per valutare l'eventuale osservanza di tutte le disposizioni previste dalla regolamentazione vigente per la dichiarazione in dogana, sia per accertare se essa abbia agito in buona fede. In ordine a quest'ultimo requisito, tale circostanza sembra suggerire che l'appellata fosse convinta, in relazione alle 46 operazioni controverse, che la molva secca e salata doveva beneficiare di un trattamento doganale privilegiato. La situazione è simile, a mio parere, a quella emersa nella causa Faroe Seafood, nell'ambito della quale la Corte ha ritenuto che il fatto che un operatore commerciale non avesse modificato un procedimento di lavorazione del pesce dimostrava in realtà la sua buona fede nel supporre che tale procedimento fosse conforme alla legge [37]. Comunque sia, la decisione definitiva spetta soltanto al giudice nazionale.

39. L'errore da parte delle autorità competenti sussiste quando, pur disponendo di tutte le informazioni necessarie per stabilire che una particolare voce doganale non andava applicata alle merci in questioni, tali autorità, malgrado questa conoscenza, non hanno sollevato alcuna obiezione sulle indicazioni riportate nelle dichiarazioni dell'operatore [38]. Ciò vale in particolare quando non sono state sollevate obiezioni in ordine alla voce doganale applicabile e al dazio dovuto, in relazione a numerose operazioni effettuate nel corso di un periodo relativamente lungo [39]. Questa condizione, ovviamente, dipende direttamente dalla precisione delle dichiarazioni dell'operatore.

35 — V., ad esempio, sentenze 26 giugno 1990, causa C-64/89, Deutsche Fernsprecher (Racc. pag. I-2535), 8 aprile 1992, causa C-371/90, Beirafrio (Racc. pag. I-2715), 16 luglio 1992, causa C-187/91, Belovo (Racc. pag. I-4937).

36 — Sentenze 22 ottobre 1987, causa 314/85, Foto-Frost (Racc. pag. 4199), e 23 maggio 1989, Top Hit Holzvertrieb/Commissione (Racc. pag. 1359).

37 — Sentenza 14 maggio 1996, cause riunite C-153/94 e C-204/94, Faroe Seafood (Racc. pag. I-2465, punto 105).

38 — V. sentenza Foto-Frost (citata in nota 36), punto 24, e Faroe Seafood (citata in nota 37), punto 95.

39 — Sentenza 1° aprile 1993, causa C-250/91, Hewlett Packard France (Racc. pag. I-1819, punto 20).

40. Per accertare se l'errore commesso dalle autorità doganali potesse essere ragionevolmente individuato dal debitore, il giudice nazionale deve tener conto «della natura dell'errore, dell'esperienza professionale degli operatori interessati e della diligenza di cui questi ultimi hanno dato prova» [40]. Per quanto riguarda la natura dell'errore, il fatto che le autorità abbiano mantenuto la propria posizione per un periodo di circa tre anni porta a ritenere che la questione non fosse di facile soluzione [41]. Va altresì ricordato che, mentre è decisiva — a mio parere — l'aggiunta dell'elenco di tre specie alla voce doganale preesistente («Merluzzi»), il termine «merluzzi» di per sé non ha un'accezione fissa e può essere interpretato in senso ben più ampio. Risulta che un'interpretazione ampia è stata applicata per anni in Italia, verosimilmente in base alle precedenti disposizioni del GATT menzionate ai paragrafi 11, 24 e 25 delle presenti conclusioni. Questa circostanza può aver indotto in errore un operatore commerciale, privo di ogni esperienza nell'interpretazione delle norme, che pure fosse in possesso di una notevole esperienza professionale e avesse fatto uso della necessaria diligenza. Ancora una volta, si tratta di una questione di fatto di esclusiva competenza del giudice nazionale.

Conclusione

41. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni poste dal giudice nazionale nei termini seguenti:

«1) Il pesce secco scientificamente denominato Molva non rientrava nelle sottovoci 03.02 A. I. b) e 03.02 A. II. b) della Tariffa doganale comune, come modificata dal regolamento (CEE) del Consiglio n. 3796/81, le quali, all'epoca dei fatti che hanno dato origine alla presente controversia, erano applicabili soltanto ai merluzzi delle specie *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac.*

2) L'art. 20 del regolamento n. 3796/81 era applicabile soltanto al merluzzo delle specie *Gadus morhua, Boreogadus saida* e *Gadus ogac*, ad esclusione del pesce appartenente ad altri generi, quale la Molva.

40 — V., ad esempio, citate sentenze Faroe Seafood, punto 99, Deutsche Fernsprecher, punto 24, e Hewlett Packard France, punto 22.

41 — V citate sentenze Faroe Seafood, punto 104, e Deutsche Fernsprecher, punto 20.

3) Spetta al giudice nazionale stabilire se ricorrono i presupposti per l'applicazione dell'art. 5, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1697/79. Sussiste errore delle autorità competenti qualora tali autorità non abbiano sollevato obiezioni in ordine alla dichiarazione inesatta per numerose operazioni svoltesi in un periodo relativamente lungo, pur disponendo di tutte le informazioni necessarie al fine di stabilire che una particolare voce doganale non doveva essere applicata alle merci in questione. Per stabilire se un errore del genere potesse essere ragionevolmente scoperto dal dichiarante, si deve tener conto, in particolare, della natura dell'errore, dell'esperienza professionale degli operatori interessati e della diligenza da essi dimostrata».