CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 13 dicembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Oggetto del presente ricorso è la normativa portoghese riguardante la presentazione di dichiarazioni in dogana per conto terzi da parte di una categoria di operatori — le imprese di spedizione — concorrenti, nella prestazione di tale servizio, degli agenti ufficiali in dogana. Ad avviso della Commissione, detta normativa sarebbe incompatibile con il regolamento (CEE) n. 3632/85, in quanto vieta alle imprese di spedizione di presentare, quanto meno a titolo professionale, dichiarazioni in dogana per conto terzi.

Riassumiamo brevemente — rinviando per il resto alla relazione d'udienza — gli elementi essenziali delle disposizioni comunitarie e nazionali conferenti.

Il regime comunitario

Il regolamento n. 3632/85 definisce le condizioni alle quali una persona è ammessa ad effettuare una dichiarazione in dogana. A tal fine, l'art. 2 del regolamento stabilisce che la dichiarazione può essere fatta da qualsiasi persona che sia in grado di presentare o di far presentare al servizio doganale la merce in questione e la documentazione prescritta. Ai sensi dell'art. 3, la dichiarazione doganale può essere presentata secondo tre diversi sistemi:

a) in nome e per conto proprio;

b) in nome e per conto terzi, e dunque mediante mandato con rappresentanza;

c) in nome proprio, ma per conto terzi, mediante mandato senza rappresentanza.

L'art. 3, n. 2, prescrive tuttavia che ci si può avvalere della formula sub c) solo se gli Stati membri hanno deciso in tal senso.

Nell'ipotesi in cui uno Stato membro autorizzi la presentazione di dichiarazioni in dogana in nome proprio e per conto terzi, l'art. 3, n. 3, stabilisce che lo Stato medesimo può riservare a coloro che esercitano, in quanto attività non salariata, la professione consistente nel fare dichiarazioni in

* Lingua originale: l'italiano.

dogana (sia a titolo principale, sia a titolo accessorio) il diritto di:

a) fare dichiarazioni in nome e per conto terzi o, *in alternativa,*

b) fare dichiarazioni in nome proprio e per conto altrui.

Inoltre, l'art. 6 prevede che il regolamento non si oppone all'applicazione di disposizioni nazionali che riservano, nel rispetto dell'art. 3, n. 3, l'esercizio della professione di dichiarante in dogana, o a nome e per conto di terzi o a nome proprio ma per conto di terzi, alle persone abilitate a tal fine dalle autorità competenti dello Stato membro interessato, alle condizioni definite da quest'ultimo per quanto concerne in particolare le qualifiche professionali richieste e le garanzie ritenute necessarie all'esercizio della professione.

La normativa nazionale

Per quanto riguarda la normativa nazionale rilevante nella specie, mi limito a richiamare soltanto i punti seguenti.

In primo luogo, il regime doganale portoghese prevede che la dichiarazione in dogana possa essere effettuata sia mediante mandato con rappresentanza, sia mediante mandato senza rappresentanza (oltre che, ovviamente, in nome e per conto proprio).

In secondo luogo, la legislazione portoghese contempla una specifica categoria professionale — gli agenti ufficiali in dogana di cui all'art. 426, n. 4, della legge di riforma doganale (di seguito, la riforma doganale)[1] — che esercita l'attività consistente nel presentare dichiarazioni in dogana per conto terzi. Tali agenti ufficiali sono per legge gli unici a poter operare nella veste di mandatari senza rappresentanza; essi godono dunque di un'esclusiva assoluta riguardo a questa formula di mandato; inoltre, essi hanno la facoltà di intervenire quali mandatari con rappresentanza.

In terzo luogo, è del pari acquisito che la normativa di cui trattasi consente anche a soggetti diversi dagli agenti ufficiali di fare dichiarazioni in dogana per conto terzi[2]; ciò tuttavia con una duplice limitazione:

— detti soggetti possono agire soltanto in nome e per conto terzi, il mandato senza rappresentanza essendo riservato esclusivamente agli agenti ufficiali;

— detti soggetti, diversamente dagli agenti ufficiali, *non possono agire a titolo professionale,* ciò in quanto sono legittimati a rappresentare solo un singolo mandante e non, quindi, una pluralità di parti.

In quarto luogo, per quanto concerne specificamente le imprese di spedizione — società commerciali la cui attività è disciplinata dal decreto legge 25 gennaio 1983,

1 — Il decreto legge 27 aprile 1965, n. 46311, modificato dal decreto legge 7 ottobre 1980, n. 450.

2 — Si tratta dei soggetti legittimati ai sensi dei nn. da 1 a 3 dell'art. 426 della riforma doganale.

n. 43 — queste, ai sensi dell'art. 7, n. 4, del decreto medesimo, « non possono esercitare l'attività di cui all'art. 426 » della riforma doganale, vale a dire l'attività inerente alla presentazione di dichiarazioni in dogana.

Le tesi delle parti

La presente procedura d'infrazione verte appunto sulla compatibilità dell'art. 7, n. 4, del decreto n. 43/83 rispetto all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85.

La Commissione fa valere in proposito che l'art. 7, n.4, precitato, sancirebbe, nei confronti degli spedizionieri, un divieto *assoluto* di presentare dichiarazioni in dogana. Costoro, pertanto, non potrebbero agire né nella veste di mandatari senza rappresentanza (modalità comunque riservata dalla legislazione portoghese ai soli agenti in dogana ufficiali), né come mandatari con rappresentanza.

Siffatta situazione sarebbe in evidente contrasto con l'art. 3, n. 3, del regolamento. Quest'ultimo, ad avviso della Commissione, consente agli Stati di riservare ad una categoria professionale soltanto *una* delle due modalità di mandato. L'altra modalità, viceversa, non può essere soggetta ad alcuna esclusiva e deve pertanto risultare liberamente accessibile a tutti gli operatori interessati. Ora, nella specie, per effetto dell'art. 7, n. 4, del decreto n. 43/83, alle imprese di spedizione sarebbe precluso l'esercizio di *entrambe* le formule di mandato.

Il governo portoghese riconosce che l'art. 7, n. 4, sarebbe incompatibile con il regolamento qualora impedisse *del tutto* agli spedizionieri di agire quali mandatari. Esso replica, tuttavia, che la censura mossagli è da ritenersi infondata proprio perché la Commissione si sarebbe basata su un'erronea interpretazione della normativa nazionale di cui trattasi. L'art. 7, invero, malgrado la lettera, non vieterebbe in assoluto agli spedizionieri di presentare dichiarazioni in dogana per conto terzi. Interpretata sistematicamente, alla luce cioè delle disposizioni generali contenute nella riforma doganale, la norma intenderebbe soltanto impedire agli spedizionieri l'esercizio *a titolo professionale* di tale attività. Costoro dunque, analogamente agli altri soggetti cui l'art. 426 della riforma doganale fa riferimento, potrebbero presentare dichiarazioni in nome e per conto altrui, ma sarebbero legittimati ad agire esclusivamente come *mandatari di un unico cliente.*

Come accennato, la Commissione replica a tale argomento deducendo che, anche a supporre che all'art. 7, n. 4, vada riconosciuta la portata attribuitagli dal governo portoghese, ciò non farebbe comunque venir meno l'infrazione addebitata.

Secondo la Commissione, infatti, l'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85 garantisce che una delle due modalità di mandato non sia riservata ad una categoria professionale e possa dunque essere liberamente esercitata dagli operatori interessati. Dal momento che il regolamento comunitario non pone alcun limite a tale esercizio, deve ritenersi che il mandato non coperto da riserva debba potere, all'occorrenza, venire svolto *anche a titolo professionale.* La restrizione al riguardo

sancita dalla legislazione portoghese risulterebbe, pertanto, in ogni caso incompatibile con la normativa comunitaria.

La portata dell'art. 7, n. 4, del decreto n. 43/83

Riguardo all'interpretazione dell'art. 7, n. 4, rilevo che, ancora in udienza, la Commissione ha insistito nell'affermare che la norma vieta in assoluto agli spedizionieri di fare dichiarazioni in dogana, mentre il governo resistente ha puntualmente ribadito che gli spedizionieri possono presentare siffatte dichiarazioni in nome e per conto terzi, purché agiscano a titolo non professionale.

Ora, in presenza di tale disparità di vedute, mi sembra che né gli atti del fascicolo né la procedura orale abbiano consentito di fugare i dubbi al riguardo esistenti e di pervenire ad un accertamento sicuro dell'effettiva portata della disposizione controversa.

Vero è che il testo della norma, nella misura in cui dispone, in termini generali e senza ulteriori precisazioni, che gli spedizionieri non possono esercitare l'attività di cui all'art. 426 della riforma doganale, sembrerebbe confermare la lettura fornita dalla Commissione.

L'art. 426 precitato, infatti, è la norma che individua le diverse categorie di soggetti legittimati a presentare dichiarazioni in dogana. A lume di logica, dunque, la restrizione di cui all'art. 7, n. 4, parrebbe appunto voler escludere gli spedizionieri dal novero di tali soggetti.

Ma vero è anche che il governo portoghese ha assicurato che l'art. 7, n. 4, non è mai stato inteso ed applicato in tal senso. In concreto, cioè, agli spedizionieri non sarebbe mai stata vietata la presentazione di dichiarazioni in nome e per conto terzi, ma solo la presentazione a titolo professionale delle dichiarazioni medesime.

Ora, va anche rilevato che la Commissione non ha fornito alcun elemento atto a smentire tale affermazione. In particolare, non ha fatto riferimento, non dico ad una prassi amministrativa, ma neanche ad un solo caso concreto in cui ad uno spedizioniere sia stata vietata la presentazione, a titolo non professionale, di dichiarazioni in nome e per conto terzi. E va sottolineato che, verosimilmente, la Commissione non avrebbe dovuto incontrare eccessive difficoltà nel procurarsi elementi del genere, atteso che essa ha agito di concerto con gli spedizionieri interessati, che del resto, con il loro esposto sono all'origine della presente procedura.

Mi sembra pertanto che nella specie non possa ritenersi accertata la portata della normativa controversa. Ritengo pertanto che la Corte non possa dichiarare che la Repubblica portoghese ha violato il diritto comunitario mantenendo in vigore una normativa che preclude *del tutto* ad una categoria di operatori — le imprese di spedizione — la presentazione di dichiarazioni in dogana in nome e per conto terzi.

Ciò peraltro non vale a determinare il rigetto del ricorso.

Al riguardo potrebbe anzitutto osservarsi che il testo dell'art. 7, n. 4, è quanto meno ambiguo, nella misura in cui può obiettivamente far ritenere che gli spedizionieri siano del tutto esclusi dalla presentazione delle dichiarazioni in dogana. La norma dunque appare censurabile almeno in quanto non assicura la necessaria certezza giuridica, impedendo ai destinatari, ed ai terzi in genere, di avere precisa consapevolezza della portata dei propri diritti.

Ora, una tale incertezza potrebbe costituire di per sé un inadempimento agli obblighi comunitari dal momento che il diritto degli spedizionieri, come di qualsiasi altro operatore non ufficiale, a presentare dichiarazioni in dogana per conto terzi è riconosciuto dall'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85. Ne consegue che l'incertezza che il testo della norma è idoneo a ingenerare può pregiudicare l'esercizio di facoltà garantite dal diritto comunitario, il che, come risulta dalla giurisprudenza della Corte inerente all'esecuzione delle direttive, equivale ad una non corretta applicazione delle disposizioni comunitarie di cui trattasi (v. da ultimo sentenza 28 febbraio 1991, Commissione/Repubblica federale di Germania, causa 131/88, Racc. pag. I-825).

Tanto precisato, non mi sembra tuttavia che questa sia la strada da seguire nel caso di specie. Va infatti rilevato che la presente procedura non ha ad oggetto il carattere incerto ed ambiguo delle disposizioni di cui all'art. 7, n. 4, del decreto n. 43/83, bensì la loro incompatibilità sostanziale rispetto all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85, e che detta incompatibilità sussiste — ad avviso della Commissione — anche qualora l'art. 7, n. 4, avesse effettivamente la portata che il governo resistente gli attribuisce.

È questo, d'altronde, il motivo per cui la stessa Commissione, pur essendo perfettamente consapevole, sin dalla fase precontenziosa (come risulta dalla lettera d'intimazione), della mancanza di chiarezza dell'art. 7, n. 4, non ha chiesto alla Corte, a titolo sussidiario, di pronunciarsi sul punto e di dichiarare, di conseguenza, che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi comunitari, nella misura in cui ha mantenuto in vigore una disposizione ambigua: una disposizione che, per il modo in cui è formulata, potrebbe essere interpretata nel senso che disconosce in assoluto a determinati operatori economici diritti che gli sono viceversa garantiti dalla legislazione comunitaria.

Invero, ciò che la Commissione chiede alla Corte di accertare — pur se tale profilo non è specificamente evocato nelle conclusioni del ricorso — è che l'art. 7, n. 4, anche qualora fosse letto nella prospettiva indicata dal governo portoghese, resterebbe comunque incompatibile rispetto all'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85. La questione che pertanto occorre esaminare è se le disposizioni di cui all'art. 7, n. 4, interpretate congiuntamente alle disposizioni della riforma doganale, siano in contrasto con la norma regolamentare citata, nella misura in cui impediscono ad una categoria di operatori — le imprese di spedizione — la presentazione, a titolo *professionale*, di dichiarazioni in dogana in nome e per conto terzi.

La portata dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85

Al riguardo, è forse opportuno precisare che, come sottolineato dalla Commissione in udienza, il regolamento n. 3632/85 costituisce il punto d'incontro di due diversi sistemi di regolamentazione della dichiarazione in dogana. Nel negoziato, infatti, si sono confrontate le posizioni, da un lato, degli Stati ove detta attività è riservata in forma esclusiva ad una determinata categoria professionale e, dall'altro, degli Stati ove tale riserva è del tutto sconosciuta e dove quindi qualsiasi operatore può presentare dichiarazioni per conto terzi.

Considerata su questo sfondo, la *ratio* dell'art. 3, n. 3, del regolamento emerge in modo abbastanza trasparente. La norma invero si segnala come una soluzione di compromesso destinata a conciliare, nella misura del possibile, due esigenze. Per un verso, consente di mantenere una riserva in favore degli agenti ufficiali in dogana, per l'altro tassativamente limita tale riserva ad una sola delle due formule di mandato, facendo sì, pertanto, che in relazione alla formula non coperta da esclusiva possa svilupparsi una libera concorrenza fra gli operatori interessati.

In altre parole, l'art. 3, n. 3, opera un riconoscimento limitato, minimale, della categoria professionale degli agenti ufficiali in dogana, nel senso che intende evitare che questi ultimi vengano a detenere un monopolio assoluto per il servizio di cui trattasi e che fruiscano pertanto di una sorta di rendita di posizione i cui effetti sugli scambi intracomunitari non potrebbero che essere pregiudizievoli. Il regime prefigurato dal regolamento, in sintonia del resto con quanto la Corte ebbe ad affermare nella sentenza 25 ottobre 1979, Commissione/Italia (causa 159/78, Racc. pag. 3247), mira quindi ad assicurare che gli importatori di merci non si trovino costretti a rivolgersi esclusivamente agli agenti ufficiali, per effettuare le dichiarazioni in dogana, bensì possano godere di una certa libertà di scelta fra diverse figure di operatori concorrenti.

Tale obiettivo, inoltre, è perfettamente coerente con l'esigenza più generale di tutelare la libertà di circolazione delle merci. La necessità di « passare » per l'intermediazione degli agenti ufficiali si traduce infatti in uno spreco di risorse e, soprattutto, in un aggravio di oneri che incide negativamente sulle merci importate.

Va da sé poi che se la *ratio* dell'art. 3, n. 3, consiste nel garantire agli importatori, sia pur nell'ambito di una forma determinata di mandato, la libertà di rivolgersi, all'occorrenza, a mandatari diversi dagli agenti ufficiali, tale facoltà di scelta deve poter essere esercitata in modo *effettivo*. Ciò richiede che i mandatari diversi dagli agenti ufficiali possano operare a titolo *professionale*.

Invero, mi sembra persino evidente che qualora i mandatari (non ufficiali), che già sono svantaggiati dalla circostanza di poter agire nell'ambito di *una sola* formula di mandato, fossero anche preclusi dall'esercizio *professionale* dell'attività di dichiarazione in dogana, nessuna effettiva libertà di scelta verrebbe offerta agli importatori. Se infatti ciascun mandatario (non ufficiale) non può agire che per conto di un solo importatore, la possibilità di questi ultimi di rivolgersi a

degli operatori diversi dagli agenti ufficiali risulterebbe talmente limitata da non costituire sul piano commerciale una reale ed effettiva alternativa agli agenti ufficiali medesimi.

Ritengo pertanto che, conformemente alla sua *ratio*, l'art. 3, n. 3, prefiguri e garantisca un'alternativa *professionale* fra agenti ufficiali ed altri operatori (sia pur nell'ambito della formula di mandato non soggetta a riserva).

Ne consegue che se — come afferma il governo portoghese — la portata dell'art. 7, n. 4, del decreto n. 43/83, interpretato congiuntamente alle disposizioni della riforma doganale, consiste soltanto nel limitare agli spedizionieri l'esercizio professionale dell'attività di dichiarazione in dogana, una tale limitazione è comunque incompatibile con il disposto dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 3632/85. Detta limitazione infatti rende puramente virtuale, e priva di effetti concreti, l'alternativa fra agenti ufficiali ed altri operatori concorrenti.

Certo, può essere vero, come indicato dal governo portoghese, che l'interpretazione qui prospettata riduca sensibilmente la possibilità di azione degli agenti ufficiali. È verosimile infatti che gli operatori che si avvalgono dei servizi di uno spedizionere per l'importazione di merci non abbiano convenienza a rivolgersi agli agenti ufficiali per la dichiarazione in dogana, a partire dal momento in cui lo spedizionere medesimo può agire come mandatario anche per l'espletamento delle formalità relative a tale dichiarazione.

Ciò nonostante, ritengo che simili difficoltà non possano avere alcuna influenza sull'interpretazione dell'art. 3, n. 3. Quest'ultimo invero — lo si è sottolineato più volte — non mira certo a creare una rendita di posizione per gli agenti ufficiali (i quali comunque godono di un'esclusiva per una delle due forme di mandato), bensì è al contrario diretto a consentire una effettiva libertà di scelta agli importatori: libertà che, per non essere puramente formale, deve potersi esercitare su un piano professionale.

Conclusione

Alla luce delle considerazioni suesposte, concludo proponendo alla Corte:

1) di dichiarare che la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa derivanti dal regolamento n. 3632/85, nella misura in cui l'art. 7, n. 4, del decreto legge 25 gennaio 1983, n. 43, impedisce ad una categoria di operatori, le imprese di spedizione, l'esercizio a titolo professionale dell'attività consistente nel presentare dichiarazioni in dogana in nome e per conto terzi;

2) di condannare la Repubblica portoghese alle spese di procedura.