CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ANTONIO SAGGIO

presentate il 23 settembre 1999 *

1. Con ricorso ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), la Commissione chiede alla Corte di dichiarare l'inadempimento della Repubblica federale di Germania (in seguito: la «RFG») agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato e del regolamento (CEE) della Commissione 31 luglio 1990, n. 2252, relativo alle modalità di applicazione del regolamento (CEE) n. 2060/90 del Consiglio, relativo alle misure transitorie per gli scambi con la Repubblica democratica tedesca (in seguito: la «RDT») nel settore dell'agricoltura e della pesca [1].

In particolare, la Commissione imputa alla RFG di aver prematuramente soppresso i controlli doganali alla frontiera con la RDT e di non aver effettuato il prelievo all'importazione di una partita di burro in provenienza da quel paese.

Il quadro normativo

2. Al momento dei fatti, gli scambi commerciali tra la RDT e la RFG erano retti dallo *Staatsvertrag* (Trattato di Stato sull'unione economica, monetaria e sociale) del 18 maggio 1990, entrato in vigore precedentemente all'unificazione politica tra le due Germanie, che risale al 3 ottobre dello stesso anno. In forza di tale Trattato, la RDT si impegnava a introdurre le regole fondamentali per un'economia di mercato. Gli scambi con la RFG, relativamente alle merci prodotte in RDT, venivano trattati come scambi a livello interregionale. Rispetto ai rapporti con la Comunità, a partire dal 1° luglio 1990 la RDT assicurava il libero accesso alle merci comunitarie a condizione di reciprocità. Le procedure doganali, nei rapporti con i paesi terzi, erano identiche a quelle applicate dalla RFG. La RDT si impegnava inoltre ad applicare progressivamente la disciplina doganale comunitaria e ad adottare la Tariffa doganale comune. Nel settore agricolo, la RDT si impegnava a introdurre un sistema di sostegno dei prezzi e di protezione esterna simile a quello della politica agricola comune.

3. Per quel che concerne la disciplina comunitaria, va anzitutto considerato che, a norma degli artt. 1, lett. c), e 14, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 804, relativo all'organizza-

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 203, pag. 61.

zione comune dei mercati nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari [2], l'importazione del burro nel territorio della Comunità comporta la riscossione di un prelievo. Detta riscossione è stata tuttavia sospesa, a determinate condizioni che saranno appresso ricordate, per l'importazione dalla RDT. Vengono in rilievo, a tal fine, alcuni regolamenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione nel luglio del 1990, con cui si è inteso disciplinare il periodo transitorio precedente l'unione fra la RDT e la RFG e dunque l'applicazione completa del diritto comunitario nei Länder prima appartenenti al territorio della Repubblica democratica.

4. Si tratta, anzitutto, del regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1990, n. 1794, relativo alle misure transitorie per gli scambi con la Repubblica democratica tedesca [3]. I 'considerando' primo e terzo di detto regolamento rispettivamente recitano:

«considerando che la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca hanno concluso un trattato (Staatsvertrag) che comporta l'immediata realizzazione di un'unione monetaria nonché la graduale integrazione della Repubblica democratica tedesca nel sistema economico sociale della Repubblica Federale di Germania e nell'ordinamento giuridico della Comunità anteriormente all'unificazione formale tra le due Germanie»;

«considerando che nel periodo precedente l'unificazione la regolamentazione degli scambi tra la Repubblica democratica tedesca, da un lato, e la Repubblica federale di Germania e gli altri Stati membri della Comunità, dall'altro, dovrebbe essere orientata verso il libero accesso dei prodotti comunitari nella Repubblica democratica tedesca nonché verso un accesso equivalente dei prodoti di quest'ultima nella Comunità».

5. L'art. 1 dello stesso regolamento dispone, al primo paragrafo, che «l'applicazione dei dazi doganali (...) è sospesa, negli scambi tra la Comunità e la Repubblica democratica tedesca (...), nella misura in cui la Commissione constati, secondo la procedura dell'articolo 4, che sono riunite le condizioni figuranti all'articolo 2».

Al terzo paragrafo, prima frase, dello stesso articolo si precisa tuttavia che «il presente regolamento non è applicabile ai prodotti agricoli di cui all'allegato II del trattato». Nell'elenco incluso nell'allegato figurano, al capitolo 4, il latte ed i derivati del latte, dunque anche il prodotto della cui importazione si discute nella presente fattispecie.

2 — GU L 148, pag. 13.
3 — GU L 166, pag. 1.

L'art. 2 del regolamento n. 1794/90 autorizzava la Commissione ad adottare le misure di esecuzione a condizione che la RDT, da una parte, «introduca nei propri scambi coi paesi terzi la tariffa doganale comune (...) o, in particolare nei casi di cui al paragrafo 2, misure che garantiscano che le disposizioni previste dalla Comunità nei confronti dei paesi terzi non vengano eluse»; dall'altra, «prenda o si appresti a prendere misure che garantiscano il libero accesso alle merci comunitarie».

6. Sulla base delle norme ora citate, la Commissione adottava il regolamento (CEE) 29 giugno 1990, n. 1795, relativo alle modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1794/90 del Consiglio relativo alle misure transitorie per gli scambi di merci con la Repubblica democratica tedesca [4]. Premesso che per i prodotti non appartenenti al settore agricolo «sono soddisfatti i requisiti stabiliti dall'articolo 2 del regolamento (CEE) n. 1794/90» (terzo 'considerando'), l'art. 2 del regolamento n. 1795/90 dispone nella maniera seguente:

«1. Il regime del transito comunitario si applica alla circolazione delle merci tra la Comunità e la Repubblica democratica tedesca.

2. Ai fini dell'applicazione di tale regime e salva l'applicazione dell'articolo 3, la "Repubblica democratica tedesca" è considerata come facente parte della Comunità.

3. Ai sensi del presente articolo, la circolazione delle merci tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca è considerata come effettuata sul territorio di un solo Stato membro».

7. La disciplina transitoria è stata estesa ai settori dell'agricoltura e della pesca con regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1990, n. 2060, relativo alle misure transitorie per gli scambi con la Repubblica democratica tedesca nei settori dell'agricoltura e della pesca [5]. Premesso che «a norma dell'articolo 15 dello Staatsvertrag, la Repubblica democratica tedesca sospende a condizione di reciprocità la riscossione di prelievi e la concessione di restituzioni negli scambi con la Comunità di prodotti nel settore agricolo» [6], e che dunque «è opportuno che la Comunità adotti, tenendo conto del regime istituito o da istituire nella Repubblica democratica tedesca, norme specifiche per i prodotti agricoli, trasformati o non trasformati» [7], il regolamento dispone, all'art. 2, che, «qualora la Commissione constati (...) che esistono le condizioni stabilite all'articolo 3, vengono sospese negli scambi della Comunità con la Repubblica democratica tedesca la riscossione dei prelievi e l'applicazione di

4 — GU L 166, pag. 3.

5 — GU L 188, pag. 1.

6 — Terzo 'considerando'.

7 — Quarto 'considerando'.

altre imposizioni». Le condizioni previste dall'art. 3 sono che la RDT introduca meccanismi analoghi a quelli della politica agricola comune e della politica della pesca e prenda misure atte a garantire il libero accesso alle merci comunitarie.

8. Sulla base di detta disposizione, la Commissione adottava il regolamento (CEE) n. 2252/90. Premesso che «l'applicazione di meccanismi analoghi a quelli della politica agraria comune sarà assicurata nella Repubblica democratica tedesca» e «che quest'ultima riconosce il libero accesso nel proprio territorio alle merci comunitarie sulla base della reciprocità» [8], all'art. 1, n. 1, del regolamento la Commissione «constata che le condizioni stabilite all'articolo 3 del regolamento (CEE) n. 2060/90 sono soddisfatte per quanto riguarda i prodotti di cui all'articolo 1 di detto regolamento», tra i quali, appunto, i prodotti di cui si discute nella presente causa. Peraltro, sempre in forza del regolamento da ultimo citato ed al fine di evitare abusi o intenzionali «deviazioni» nel traffico delle merci, la sospensione della riscossione dei prelievi negli scambi tra la RDT e la Comunità nel settore dell'agricoltura e della pesca veniva sottoposta ad alcune condizioni. Ai sensi dell'art. 1, n. 2, tale sospensione poteva infatti aver luogo soltanto per i prodotti che:

«— sono stati interamente ottenuti nella Repubblica democratica tedesca, oppure

— sono stati importati e messi in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca previa riscossione di un prelievo del livello comunitario,

oppure

— sono stati importati dalla Comunità e messi in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca senza aver beneficiato di alcuna restituzione all'esportazione dalla Comunità».

9. L'art. 2 dello stesso regolamento prevede inoltre che le disposizioni degli artt. 2-5 del regolamento n. 1795/90 si applicano alla circolazione tra la Comunità e la RDT dei prodotti e delle merci di cui all'art. 1 del regolamento n. 2060/90, tra i quali i prodotti di cui è causa.

10. Per quel che concerne, poi, la regolamentazione doganale in vigore — in particolare la normativa relativa al sorgere di un'obbligazione doganale — l'art. 1, n. 2, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 13 luglio 1987, n. 2144/87 [9], definisce l'obbligazione doganale come «l'obbligo di una persona di corrispondere l'importo dei dazi all'importazione (...) o dei dazi all'esportazione (...) applicabili, in virtù delle disposizioni in vigore, alle merci soggette a tali dazi». L'art. 2 dello stesso regolamento

8 — Secondo 'considerando'.

9 — GU L 201, pag. 15.

dispone che l'obbligazione doganale all'importazione sorge per l'introduzione irregolare nel territorio doganale della Comunità di una merce soggetta a dazi all'importazione. Si ritiene irregolare qualsiasi introduzione di merci sul territorio comunitario avvenuta in violazione degli artt. 2 e 3 del regolamento n. 4151/88 del Consiglio del 21 dicembre 1988, che stabilisce le disposizioni applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità [10].

L'art. 2 del regolamento citato da ultimo prevede che «le merci introdotte nel territorio doganale della Comunità sono soggette, fin dalla loro introduzione, a vigilanza doganale». Ai sensi dell'art. 1, n. 2, si intende per vigilanza doganale «l'azione svolta, sul piano generale, dall'autorità doganale per garantire l'osservanza della normativa doganale e, se del caso, delle altre disposizioni applicabili alle merci introdotte nel territorio doganale della Comunità». L'art. 3, n. 1, dispone poi che «le merci introdotte nel territorio doganale della Comunità devono essere avviate senza indugio dalla persona che ha proceduto a tale introduzione all'ufficio doganale». Secondo il n. 2 dello stesso articolo, «è responsabile dell'esecuzione dell'obbligo di cui al paragrafo 1 qualsiasi persona che provveda al trasbordo delle merci dopo la loro introduzione nel territorio doganale della Comunità».

11. Va infine richiamato il regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio 29 maggio 1989, n. 1552, recante applicazione della decisione 88/376/CEE, Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità [11]. L'art. 1 di detto regolamento prevede che le risorse proprie della Comunità — tra cui i prelievi agricoli — «sono messe a disposizione della Commissione e controllate alle condizioni previste dal presente regolamento». All'articolo seguente si chiarisce che «ai fini dell'applicazione del presente regolamento, un diritto delle Comunità sulle risorse proprie (...) è accertato non appena il servizio competente dello Stato membro ha comunicato al soggetto passivo l'importo dovuto. Tale comunicazione viene effettuata non appena è nota l'identità del soggetto passivo e non appena l'importo del diritto può essere calcolato dalle autorità amministrative competenti, in ottemperanza a tutte le disposizioni comunitarie in materia». L'art. 9 dello stesso atto aggiunge, al n. 1, che «le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato». L'art. 17, al n. 1, prevede infine che «gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati in conformità dell'articolo 2 siano messi a disposizione della Commissione alle condizioni previste dal presente regolamento». Alla prima frase del n. 2 si chiarisce che «gli Stati membri sono dispensati dall'obbligo di mettere a dispo-

10 — GU L 367, pag. 1.

11 — GU L 155, pag. 1.

sizione della Commissione gli importi corrispondenti ai diritti accertati soltanto se la riscossione non abbia potuto essere effettuata per ragioni di forza maggiore».

I fatti e la procedura precontenziosa

12. Tra il 15 e il 24 agosto 1990 partite di burro esportate dai Paesi Bassi, beneficiando di restituzioni all'esportazione, venivano importate nella RDT per poi essere immediatamente introdotte nel territorio della RFG. Al momento dell'importazione nella RFG, le autorità tedesche non sottoponevano le merci in questione ad alcun prelievo.

13. Con lettera del 22 giugno 1994 la Commissione comunicava alle autorità tedesche che, non sussistendo le condizioni di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90, l'importazione dalla RDT dei prodotti prima indicati avrebbe dovuto essere soggetta alla percezione di un prelievo in forza delle disposizioni pertinenti in materia di importazione di prodotti agricoli nel territorio comunitario. La Commissione chiedeva dunque al governo tedesco di mettere a sua disposizione, entro il 15 settembre 1994, la somma di 12 684 000 DM, corrispondente ai prelievi non riscossi. Il governo federale replicava di non essere tenuto a versare la somma suindicata, in quanto, a suo parere, nessun obbligo doganale sarebbe sorto all'atto dell'ingresso delle merci nel suo territorio. Il governo federale faceva inoltre valere che la responsabilità del danno alle finanze comunitarie andrebbe eventualmente ascritta al comportamento delle autorità olandesi, le quali, a torto, avrebbero concesso le restituzioni all'esportazione delle partite di burro di cui si discute.

14. Non ritenendo sufficienti le argomentazioni del governo tedesco, con lettera di messa in mora notificata il 13 settembre 1995 la Commissione dava quindi inizio al procedimento di infrazione. Avendo il governo tedesco, con lettera del 12 gennaio 1996, mantenuto la propria posizione, la Commissione adottava, in data 30 ottobre 1996, un parere motivato con cui ribadiva le accuse di violazione degli obblighi relativi alla riscossione dei prelievi all'importazione di prodotti agricoli da paesi terzi. Non essendosi la Repubblica federale di Germania conformata al parere motivato entro il termine indicato, il 2 ottobre 1997 la Commissione ha introdotto il presente ricorso.

Nel merito

Argomentazioni delle parti

15. La Commissione fa valere che le partite di burro di cui si discute avrebbero dovuto essere sottoposte ai prelievi doganali previsti dalle pertinenti disposizioni comunitarie. Più precisamente, la Commissione rimprovera alla RFG, da una parte, la

mancata riscossione del prelievo dovuto al passaggio della frontiera delle merci in questione, dall'altra, la prematura soppressione di ogni controllo alla frontiera intertedesca in un momento in cui la legislazione in vigore ancora richiedava un controllo delle importazioni di merci provenienti dalla RDT.

16. Per quel che concerne il primo motivo, la Commissione sostiene che, conformemente al disposto dell'art. 14, n. 2, del regolamento n. 804/68, il burro rientra tra i prodotti la cui importazione è soggetta a prelievo. A parere della ricorrente, nel momento in cui il burro olandese varcava la frontiera della RFG le condizioni per una sospensione della riscossione del prelievo, indicate all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90, non erano presenti. Infatti, mentre la disposizione ora indicata consentiva la sospensione qualora fosse comprovato che i prodotti erano stati «importati dalla Comunità e messi in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca senza aver beneficiato di alcuna restituzione all'esportazione della Comunità», nel caso che ci occupa le partite di burro avrebbero beneficiato di restituzioni nei Paesi Bassi al momento della loro esportazione nella RDT. La Commissione conclude che la convenuta avrebbe pertanto dovuto procedere alla riscossione del prelievo, il cui ammontare avrebbe dovuto essere messo a disposizione della Commissione ai sensi del citato regolamento n. 1552/89.

17. Ad avviso della Commissione, al momento del passaggio della frontiera tra le due Germanie sarebbe sorta un'obbligazione doganale ai sensi del citato art. 1, n. 2, lett. a), del regolamento n. 2144/87. Non avendo il soggetto che ha provveduto all'importazione delle merci nel territorio della Comunità assolto il pagamento dei prelievi agricoli, le merci sarebbero state introdotte in modo irregolare nel territorio della Comunità. Alla luce dell'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1552/89, prima citato, la mancata riscossione dell'obbligazione doganale avrebbe provocato alla Comunità un danno patrimoniale.

18. La Commissione osserva poi che nessuna rilevanza può essere attribuita, in questo contesto, alla circostanza che al momento dell'esportazione delle merci dai Paesi Bassi la restituzione all'esportazione sarebbe stata riconosciuta a torto. Ad avviso della ricorrente, infatti, anche ammesso che l'assunto sia vero e che, grazie ad azioni giudiziarie instaurate nei Paesi Bassi, le somme potrebbero essere recuperate, si tratterebbe comunque di circostanze che non sarebbero capaci di escludere la responsabilità delle autorità tedesche; ciò in quanto le discipline dell'esportazione e dell'importazione dei prodotti agricoli farebbero capo a due regimi comunitari autonomi, i quali dovrebbero quindi essere nettamente distinti. Nulla si opporrebbe, quindi, a che le due violazioni del diritto comunitario, vale a dire l'errato riconoscimento della restituzione all'esportazione e la mancata riscossione dei prelievi, siano perseguite contestualmente.

19. Peraltro, continua la Commissione, gli importi del prelievo agricolo e della restituzione all'esportazione potrebbero non

essere equivalenti; ciò avverrebbe, secondo la Commissione, nel caso che ci occupa. Se è vero poi che, giusta l'art. 1, n. 2, terzo trattino, del regolamento n. 2252/90, esiste una connessione tra la sospensione della riscossione dei prelievi e l'avvenuta restituzione all'esportazione, ciò sarebbe dovuto, a parere della Commissione, esclusivamente alle relazioni particolari venutesi a creare a seguito dell'unione agricola di fatto instauratasi il 1° agosto 1990 tra la RDT e la Comunità europea. Dette relazioni si caratterizzerebbero per l'introduzione, nella ex RDT, di meccanismi corrispondenti a quelli della politica agricola comune, tali da garantire alle merci comunitarie un accesso libero al mercato della RDT. Nella fattispecie oggetto del ricorso, tuttavia, il trattamento di favore non potrebbe essere riconosciuto, in quanto le partite di burro in questione sarebbero state esportate dai Paesi Bassi nella RFG via l'ex RDT, beneficiando, senza averne diritto, della restituzione all'esportazione. L'eventuale rimborso della restituzione non potrebbe far sì che il burro possa essere considerato *a posteriori* come merce che non ha beneficiato di restituzioni.

20. La RFG replica che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, nella fattispecie di cui si discute non sarebbe sorta alcuna obbligazione doganale. Essa fa valere che, in applicazione dell'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento n. 2144/87, affinché nasca un'obbligazione doganale occorre non solo che si tratti di merci che, secondo le regole comunitarie pertinenti, rientrino tra quelle la cui importazione è oggetto di prelievo, ma anche che le merci stesse siano state introdotte nel territorio comunitario in maniera irregolare. A suo parere, nella fattispecie non vi sarebbe stata «introduzione irregolare» in quanto al momento dell'ingresso delle merci nel territorio della RFG non era in vigore alcuna norma, comunitaria o nazionale, che regolasse la presentazione in dogana di prodotti quali quelli in oggetto in ragione dell'attraversamento della frontiera intertedesca. Il regolamento n. 2252/90, richiamato dalla ricorrente, non conterrebbe, infatti, alcuna norma relativa alla procedura da seguire per i prodotti che rientrano nel suo campo di applicazione. In particolare, detto regolamento non prevederebbe alcuna misura di controllo che gli Stati membri avrebbero dovuto adottare al fine di garantire la percezione dei prelievi agricoli in tutti i casi in cui prodotti esportati dalla Comunità con una restituzione all'esportazione fossero poi introdotti nella RFG. All'epoca dei fatti non sarebbe esistita, secondo la convenuta, alcuna disposizione che un operatore economico avrebbe potuto violare al momento dell'importazione dei prodotti. Ciò, coerentemente, escluderebbe l'obbligo per le autorità tedesche di garantire il pagamento di prelievi agricoli.

21. La convenuta osserva inoltre che la stessa conclusione, quanto all'assenza di formalità da rispettare al momento dell'introduzione dei prodotti di cui è causa nel territorio della RFG, dovrebbe essere raggiunta anche rispetto alle disposizioni di cui al citato regolamento n. 1795/90, al quale l'art. 2 del regolamento n. 2252/90 fa rinvio. Il regolamento citato per primo prevede, all'art. 2, n. 1, che alla circolazione delle merci tra la Comunità e la Repubblica democratica tedesca si applica il regime del transito comunitario, e lo stesso regime si applica ai prodotti agricoli in virtù del regolamento n. 2252/90. Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, le disposizioni dei due regolamenti non troverebbero applicazione agli scambi tra la RFG e la RDT, bensì esclu-

sivamente negli scambi tra la RDT, da una parte, e gli altri Stati membri della Comunità, dall'altra. A parere del governo tedesco, ciò si ricaverebbe dal fatto che al n. 3 dell'art. 2 del regolamento n. 1795/90, disposizione richiamata anche per il settore agricolo dall'art. 2 del regolamento n. 2252/90, si precisa che, «ai sensi del presente articolo, la circolazione delle merci tra la Repubblica federale di Germania e la Repubblica democratica tedesca è considerata come effettuata nel territorio di un solo Stato membro».

La convenuta fa inoltre rilevare che con la costituzione di una «unione economica di fatto» tra le due Germanie, dovuta all'entrata in vigore, il 1° luglio 1990, dello *Staatsvertrag*, nessuna violazione di norme concernenti l'accompagnamento di merci alla frontiera avrebbe potuto avere luogo. Quale che fosse l'origine delle merci, nessuna misura di accompagnamento alla dogana o di sorveglianza doganale poteva essere disposta nei confronti di partite di burro che, in libera pratica nel territorio della RDT, era stato introdotto nell'agosto del 1990 nel territorio della RFG.

22. La Commissione ritiene poi che la soppressione dei controlli doganali alla frontiera tra le due Germanie riguardo alle merci che, alla luce della richiamata normativa, avrebbero dovuto essere sottoposte al prelievo costituirebbe un'ulteriore violazione del diritto comunitario. Fino al 3 ottobre 1990, data dell'unificazione, la frontiera tra la RFG e la RDT avrebbe continuato ad essere una frontiera esterna della Comunità, non potendo detta situazione essere eliminata a seguito dell'unilaterale costituzione, in forza dello *Staatsvertrag*, di una unione monetaria, economica e sociale tra le due Germanie. Il regolamento n. 2252/90 consentirebbe una diversa soluzione esclusivamente riguardo alle merci che non avrebbero potuto essere sottoposte a prelievo in quanto rientranti in una delle tre categorie di cui all'art. 1, n. 2. La RFG si sarebbe dunque resa responsabile di una prematura soppressione dei controlli alle proprie frontiere.

A parere della Commissione, il regolamento n. 2252/90 avrebbe espressamente inteso evitare che l'ingresso di prodotti nella RFG, in quanto territorio comunitario, tramite la RDT potesse avvenire senza riscossione del prelievo. La Commissione si riferisce, in proposito, al testo del quinto 'considerando' del regolamento, prima riportato. Sarebbe evidente, ad avviso della ricorrente, che la verifica del rispetto delle condizioni imposte dal regolamento affinché le merci originarie della RDT potessero beneficiare della sospensione della riscossione del prelievo richiedeva il mantenimento delle misure doganali di controllo. Le merci non rientranti nelle tre categorie avrebbero infatti dovuto, secondo la Commissione, essere sottoposte ai prelievi previsti dalla normativa generale, per cui le misure di sorveglianza doganale avrebbero mantenuto la loro utilità a questo fine. L'abolizione prematura di ogni controllo alle frontiere avrebbe invece provocato una breccia nel sistema di protezione esterna del mercato unico, della quale avrebbero con-

sapevolmente approfittato i soggetti coinvolti nello scambio delle merci in questione, così come risulterebbe dalle inchieste svolte nel marzo del 1992 dai servizi di ricerca doganale di Düsseldorf. La Commissione conclude dunque che, con la soppressione prematura del controllo doganale negli scambi delle partite di burro tra le due Germanie, la RFG avrebbe posto in essere una violazione del diritto comunitario, che avrebbe favorito la mancata percezione dei prelievi dovuti e dunque provocato un danno alle finanze comunitarie.

23. La RFG replica che lo scopo dell'unione doganale ed agricola tra Comunità e RDT sarebbe stato precisamente quello di rinunciare ai controlli sulle merci che attraversavano la frontiera tra le due Germanie. L'instaurazione dell'unione di fatto a partire dal 1° luglio 1990 (e dal 1° agosto 1990 per i prodotti agricoli) sarebbe stata non solo prevista dall'accordo tra le due Germanie, ma espressamente richiesta dalla Commissione nel corso di riunioni tenute tra l'amministrazione tedesca delle dogane e funzionari della Commissione. La convenuta osserva inoltre che i soli titolari di obblighi nel quadro dei rapporti doganali sarebbero i privati e non gli Stati. Non potrebbe dunque essere imputata allo Stato una obbligazione doganale per aver soppresso le formalità alla frontiera tra le due Germanie. Il comportamento, asseritamente non conforme agli obblighi comunitari, che la Commissione imputa alla RFG si situerebbe dunque su un livello differente da quello tipico degli obblighi doganali, coinvolgendo le relazioni giuridiche tra la Comunità, da una parte, ed uno Stato membro o la RDT, dall'altra.

Sulla sussistenza dell'inadempimento

24. Nel procedere ora alla valutazione della fondatezza dei motivi di ricorso addotti dalla Commissione va preliminarmente osservato che i fatti su cui si fondano detti rilievi non sono contestati. Nell'agosto del 1990 sono state introdotte nel territorio della RFG partite di burro che non sono state sottoposte ad alcun prelievo in forza delle pertinenti disposizioni comunitarie relative al regime dei prezzi agricoli. Le dette merci provenivano dal territorio della RDT, nel quale erano giunte dai Paesi Bassi; in quest'ultimo Stato membro le stesse avevano beneficiato di restituzioni all'esportazione. Il contrasto tra le due parti del procedimento odierno concerne la conformità o meno, alla luce degli obblighi che derivano dal Trattato e dai regolamenti comunitari sugli scambi dei prodotti agricoli con i paesi terzi, della mancata riscossione dei prelievi agricoli da parte della RFG al momento dell'ingresso nel suo territorio delle merci provenienti dalla RDT. A ciò si aggiunge — per quanto, a mio modo di vedere, si tratti di una contestazione che in qualche modo viene assorbita dalla prima — l'asserita violazione delle disposizioni comunitarie in tema di controllo doganale — e dunque del regolamento n. 4151/88 — per la prematura soppressione delle formalità doganali. Detta soppressione avrebbe facilitato, secondo la Commissione, la mancata percezione dei prelievi dovuti all'importazione

delle partite di burro nel territorio comunitario.

25. Pur non nascondendo che le pertinenti prescrizioni comunitarie non brillano per chiarezza, dirò subito che le contestazioni avanzate dalla Commissione appaiono fondate. Le disposizioni comunitarie rilevanti imponevano, al momento dell'ingresso nel territorio della RFG delle partite di burro contestate, il mantenimento dei controlli doganali alla frontiera intertedesca. Prima dell'effettiva incorporazione nella RFG dei cinque Länder appartenenti in precedenza alla RDT, avvenuta con l'entrata in vigore nell'ottobre del 1990 del Trattato di unione [12], giuridicamente la RDT era da considerare un paese terzo rispetto alla Comunità, con le ovvie conseguenze in termini di controlli doganali al passaggio delle merci alle frontiere e dunque di applicazione della disciplina relativa alla percezione dei prelievi agricoli. Eventuali deviazioni dal regime generale non potrebbero, all'evidenza, derivare dall'applicazione del citato accordo di Stato (*Staatsvertrag*), che stabilisce un'unione monetaria, economica e sociale tra le due Germanie a partire dal 1° luglio 1990. Si tratta infatti, formalmente, di un accordo concluso tra uno Stato membro ed uno Stato terzo, al quale la Comunità non può essere vincolata in quanto non ne è parte contraente. Di conseguenza, l'entrata in vigore di detto accordo non può, in quanto tale, avere come effetto quello di modificare le disposizioni comunitarie ovvero di creare nuovi obblighi a carico della Comunità. In definitiva, i rapporti tra la RDT e la Comunità continuavano ad essere regolati dalle disposizioni comunitarie applicabili: nel caso che ci occupa, dalla disciplina generale in materia di importazione di prodotti agricoli da paesi terzi.

26. Vero è che, tenendo conto dello *Staatsvertrag* [13] ed in vista dell'estensione del diritto comunitario ai cinque Länder della ex RDT, la Comunità ha posto in essere una disciplina transitoria che, per le merci provenienti dalla RDT, derogava parzialmente al regime generale del trattamento doganale delle merci provenienti da paesi terzi. Ai sensi dell'art. 2, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio n. 2060/90, in presenza di determinate condizioni la riscossione dei prelievi e l'applicazione di altre imposizioni e restrizioni quantitative, nonché misure di effetto equivalente derivanti dal regime comune, venivano sospese per i prodotti agricoli di cui all'allegato II del Trattato CE. Con il successivo regolamento n. 2252/90 la Commissione, pur avendo constatato che le condizioni richieste dal Consiglio erano presenti, limitava detta sospensione ai soli prodotti elencati al n. 2 dell'art. 1, e precisamente a quelli «interamente ottenuti nella Repubblica democratica tedesca», a quelli «importati e messi in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca previa riscossione di un prelievo del livello comunitario», infine a quelli «importati dalla Comunità e messi in libera pratica nella Repubblica demo-

12 — E' dunque solo da quel momento che, in applicazione delle disposizioni relative alla sfera territoriale dei trattati (art. 227 del Trattato CE, divenuto, a seguito di modifica, art. 299 CE; art. 79 Trattato CECA; art. 198 Trattato Euratom), il diritto comunitario si è esteso automaticamente ai nuovi territori.

13 — L'accordo è infatti citato al primo 'considerando' del regolamento n. 1794/90 ed al terzo 'considerando' del regolamento n. 2060/90.

cratica tedesca senza aver beneficiato di alcuna restituzione all'esportazione dalla Comunità».

Ora, nel caso che ci occupa l'importazione delle partite di burro non rientra in nessuna delle circostanze elencate. Pur essendo state importate dalla Comunità (i Paesi Bassi) e messe in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca, dette merci avevano beneficiato, nei Paesi Bassi, di restituzioni all'esportazione. E' evidente, dunque, che le stesse non rientravano tra le merci che, ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90, avrebbero potuto usufruire della sospensione dei prelievi.

27. La convenuta sostiene, tuttavia, che le regole ora riportate non avrebbero portata *erga omnes*, ma riguarderebbero esclusivamente i rapporti tra la RDT e gli Stati membri della Comunità, diversi dalla RFG. In altre parole, essa sostiene che al momento in cui le merci controverse attraversavano la frontiera intertedesca la disciplina comunitaria in vigore non imponeva alcuna formalità doganale per le merci che transitavano dal territorio della RDT al territorio della RFG. A suo parere, detta soluzione deriverebbe dal disposto dell'art. 2 del regolamento n. 2252/90, secondo il quale «le disposizioni degli articoli da 2 a 5 del regolamento (CEE) n. 1795/90 si applicano alla circolazione, tra la Comunità e la Repubblica democratica tedesca, dei prodotti e delle merci di cui all'articolo 1 del regolamento (CEE) n. 2060/90» [14]. Detta disposizione opera un rinvio all'art. 2 del regolamento n. 1795/90, in particolare al n. 3 di questa prescrizione, che dispone che la circolazione delle merci tra la RFG e la RDT sia considerata come effettuata sul territorio di un solo Stato membro.

28. Non ritengo che l'interpretazione della normativa comunitaria applicabile, offerta dalla convenuta, sia corretta. Appare invece ragionevole ritenere che il rinvio effettuato dall'art. 2 del regolamento n. 2252/90 all'art. 2 del regolamento n. 1795/90 riguardi in realtà solo le merci che rientrano nelle categorie elencate dall'art. 1 del primo regolamento, vale a dire quelle che non erano sottoposte ai prelievi in ragione del passaggio della frontiera intertedesca. In altri termini, la disciplina transitoria degli scambi dei prodotti agricoli e della pesca tra le due Germanie era più rigorosa e restrittiva rispetto a quella applicabile agli altri prodotti ai sensi del regolamento n. 1795/90. Come indicato nel preambolo del regolamento n. 2252/90, la limitazione della sospensione dei prelievi — che non risulta nel regime generale della circolazione dei prodotti, nel periodo transitorio, tra la RDT e la Comunità — è motivata dalla necessità di «evitare di importare nella Comunità, senza riscossione del prelievo, prodotti agricoli le cui quotazioni non siano analoghe a quelle della Comunità». Si tratta, a ben vedere, proprio della situazione venutasi a creare nella fattispecie che ci occupa, in cui le merci, originarie della Comunità, sono state reintrodotte nel mercato comune beneficiando al contempo sia della restitu-

14 — Si tratta, lo ricordo, dei prodotti agricoli di cui all'allegato II del Trattato CE nonché delle merci che risultano dalla trasformazione di prodotti agricoli.

zione all'esportazione in vista dell'introduzione in un mercato di un paese terzo, sia della mancata riscossione dei prelievi agricoli al momento dell'ingresso nel territorio della RFG.

Ragionare diversamente equivarrebbe a ricavare, dal testo del regolamento della Commissione, due diversi regimi per i prodotti agricoli importati dalla RDT: il primo, concernente gli scambi tra la RDT e gli Stati membri della Comunità ad esclusione della RFG, avrebbe comportato, da una parte, la sospensione della percezione dei prelievi agricoli, e quindi l'applicazione del regime del transito comunitario interno, in presenza di determinate circostanze elencate all'art. 1, n. 2; dall'altra, la percezione dei prelievi agricoli qualora dette circostanze non fossero presenti. Il secondo regime, applicabile esclusivamente agli scambi tra uno Stato membro della Comunità (la RFG) e la RDT, comporterebbe che la circolazione di tutte le merci, inclusi i prodotti agricoli, avrebbe dovuto essere considerata come effettuata sul territorio di un solo Stato membro. Ora, ritengo, in primo luogo, che una distinzione del genere avrebbe dovuto risultare chiaramente dal testo del regolamento concernente il trattamento dei prodotti agricoli — il quale invece si riferisce, esplicitamente, alla circolazione dei prodotti tra la Comunità (nel suo insieme) e la Repubblica democratica tedesca in quanto soggetto autonomo di diritto internazionale —, mentre non potrebbe essere ricavata da un generico rinvio ad un precedente regolamento. In secondo luogo, osservo che accettare detta ricostruzione rischierebbe, in definitiva, di svuotare di contenuto precettivo la norma di cui all'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90, e ciò in quanto tutti i prodotti che transitavano dalla RDT alla RFG avrebbero non solo beneficiato della completa abolizione dei prelievi agricoli al passaggio della frontiera intertedesca, ma avrebbero potuto poi usufruire, una volta entrati nel territorio della Comunità, del regime della libera circolazione delle merci di cui agli artt. 9 e ss. del Trattato CE (divenuti, a seguito di modifica, artt. 23 e ss. CE).

29. Ritengo quindi che il rinvio all'art. 2 del regolamento n. 1795/90 vada correttamente inteso come un'integrazione della disciplina contenuta nell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90: il regime del transito comunitario, per i rapporti tra la Comunità e la RDT, da una parte, e la *fictio iuris* dell'equiparazione del territorio delle due Germanie a quello di un solo Stato membro (con la conseguenza di escludere, per quegli scambi, il regime del transito interno) non possono non essere correttamente riferiti ai soli prodotti che beneficiano della sospensione dei prelievi all'importazione dalla RDT, vale a dire ai prodotti che erano stati interamente ottenuti nella RDT, ovvero che ivi erano stati importati e messi in libera pratica previa riscossione di un prelievo del livello comunitario, ovvero infine che erano stati importati dalla Comunità e messi in libera pratica nella RDT senza aver beneficiato di alcuna restituzione all'esportazione. I prodotti che non corrispondevano alle tre categorie ora citate avrebbero dovuto essere sottoposti, al passaggio nella Comunità (nel suo

insieme) dalla RDT, alla percezione dei prelievi agricoli.

30. Nessun pregio riveste poi l'affermazione della convenuta secondo la quale il regolamento n. 2252/90 non prevederebbe alcuna disposizione relativa alla procedura da seguire per la presentazione in dogana delle merci che rientrano nel campo di applicazione dello stesso atto. Per superare l'obiezione, basti considerare che, nel consentire la sospensione dei prelievi, in presenza di determinate condizioni, per il trasferimento di prodotti agricoli dalla RDT alla RFG, il regolamento ora citato non fa altro che introdurre un'eccezione alle regole generali sul trattamento in dogana dei prodotti agricoli in provenienza da Paesi terzi. E' evidente che, al di fuori del campo di applicazione della disposizione derogatoria, permangono in vigore le regole generali.

31. Va poi aggiunto che la violazione, da parte della RFG, delle disposizioni comunitarie in tema di formalità doganali per l'introduzione di merci provenienti da paesi terzi non può essere sanata dall'eventuale recupero delle somme indebitamente riconosciute a titolo di restituzione all'esportazione in un altro Paese membro (nella specie, i Paese Bassi). La convenuta si riferisce, in particolare, alla decisione di un tribunale olandese che avrebbe confermato la legittimità della richiesta, avanzata dall'amministrazione olandese, di rimborso delle restituzioni ottenute, a torto, al momento dell'esportazione.

Per superare questa eccezione basti osservare quel che segue. Se è vero che, nel sistema delineato dal regolamento n. 2252/90, la sospensione della percezione dei prelievi è condizionata al fatto che per le stesse merci non si sia in precedenza beneficiato di alcuna restituzione all'esportazione, l'eventuale recupero, a distanza di anni, delle restituzioni riconosciute a torto non è tale da rendere *a posteriori* lecito il comportamento dello Stato membro. La violazione del diritto comunitario imputata alla RFG si è infatti realizzata in un momento preciso, vale a dire quando le merci contestate, pur non rientrando in alcuna delle categorie citate dal regolamento n. 2252/90, sono state introdotte nel territorio della RFG senza che detto Stato vigilasse sul pagamento dei prelievi doganali. Il recupero delle somme indebitamente versate al momento dell'esportazione della merce, a titolo di restituzione, non è capace di sanare *ex tunc* la violazione del diritto comunitario posta in essere dalla RFG.

In proposito, va poi aggiunto — per replicare all'argomento della RFG per cui, una volta ottenuta la restituzione di quanto indebitamente ottenuto nei Paesi Bassi al momento dell'esportazione, nessun danno si sarebbe verificato alle finanze della Comunità — che nell'ambito del procedimento di infrazione di cui all'art. 226 CE l'accertamento, effettuato dalla Corte, della violazione di un obbligo comunitario lascia lo Stato membro libero di individuare le misure da adottare, in concreto, per eseguire la sentenza della Corte. Nel caso che ci occupa, la violazione del diritto comunitario posta in essere dalla RFG ha certo comportato un danno alle finanze della Comunità. Spetta tuttavia allo Stato mem-

bro in questione valutare se la corretta esecuzione della sentenza della Corte comporti o meno l'obbligo di versare alla Commissione l'ammontare dei prelievi agricoli non percepiti al momento dell'importazione delle partite di burro in questione da paesi terzi [15]. La valutazione, che lo Stato membro effettua, delle misure necessarie ad eseguire la sentenza della Corte potrà a sua volta formare oggetto di scrutinio da parte della Commissione, ed eventualmente di un nuovo precedimento di infrazione ai sensi dell'art. 171 del Trattato CE (divenuto art. 228 CE). Ritengo quindi che non sia questa la sede per decidere quali debbano essere le concrete conseguenze della sentenza che accerta l'inadempimento della RFG.

32. Ritengo poi che anche il secondo motivo di ricorso avanzato dalla Commissione sia fondato. Ricordo che la Commissione rimprovera alla RFG di avere prematuramente soppresso le formalità doganali per le merci sottoposte a prelievo in virtù del regolamento n. 2252/90. Il governo tedesco replica che l'abbandono delle formalità doganali era dovuto all'instaurazione, tra le due Germanie, di una unione doganale ed agricola di fatto a partire dal 1° luglio 1990, conseguenza dell'entrata in vigore dello *Staatsvertrag*. A questo proposito, basti osservare che un comportamento unilaterale da parte di uno Stato membro sul piano internazionale (nella specie, la conclusione di un accordo con un paese terzo, quale era da considerare, sino al 3 ottobre 1990, la RDT) non potrebbe giustificare la violazione di un obbligo comunitario. Chiarito che nel campo di applicazione delle misure speciali adottate con il regolamento n. 2252/90 rientravano anche gli scambi di prodotti agricoli fra la RFG e la RDT, ne consegue che la corretta applicazione delle prescrizioni inserite in quel regolamento — e specificamente la verifica della corrispondenza delle merci alle tre categorie indicate dall'art. 1, n. 2, con la conseguenza della sospensione del versamento dei diritti — richiedeva, all'evidenza, il mantenimento dei meccanismi di protezione esterna della Comunità previsti dai pertinenti regolamenti. In altri termini, la RFG avrebbe dovuto assicurare, con controlli doganali adeguati, che anche negli scambi intertedeschi nessuna merce che non rientrasse nel campo di applicazione del regolamento n. 2252/90 potesse essere introdotta nel territorio comunitario godendo di una franchigia sui prelievi agricoli.

Ugualmente inconferenti sono le affermazioni della convenuta secondo le quali la Commissione, con il suo comportamento, avrebbe indotto le autorità tedesche a ritenere legittimo il loro comportamento, in particolare l'avvenuto smantellamento delle formalità doganali al passaggio delle merci attraverso la frontiera intertedesca. Ora, anche a voler ammettere che negli incontri citati dalla convenuta alcuni fun-

15 — Noto che la Commissione non ha, correttamente, chiesto alla Corte di condannare la RFG al versamento delle somme non percepite, ma soltanto di accertare il suo inadempimento degli obblighi comunitari. Ritengo dunque che sia fuori dall'oggetto del giudizio qualsiasi valutazione relativa alla presenza o meno, nel sistema delineato dai regolamenti indicati in narrativa, di un obbligo per lo Stato membro di provvedere esso stesso al versamento, in favore della Commissione, delle cifre che avrebbero dovuto essere pagate dal privato al momento dell'importazione dei prodotti di cui è causa.

zionari della Commissione abbiano espresso giudizi in merito alla legittimità del comportamento delle autorità tedesche — ma si tratta di circostanze che non appaiono sufficientemente provate e comunque contestate dalla ricorrente — basti osservare in proposito che, come la Corte ha costantemente ribadito, «al di fuori dei casi in cui tali competenze le sono espressamente attribuite, la Commissione non ha il potere di dare garanzie quanto alla compatibilità di un determinato comportamento con il diritto comunitario. Essa, in ogni caso, non dispone del potere di autorizzare comportamenti contrari al diritto comunitario» [16]. E ciò vale rispetto sia al comportamento dei privati sia al comportamento degli Stati membri.

33. In conclusione, ritengo che i regolamenti che disciplinavano, nel periodo immediatamente precedente all'incorporazione della RDT nella RFG, la circolazione dei prodotti agricoli con la RDT avrebbero dovuto essere applicati in tutti gli Stati membri, inclusa la RFG: all'evidenza, nessun articolo dei regolamenti esime la RFG dalla loro applicazione. Il fatto che, come sostiene la RFG, all'epoca dei fatti non vi fossero più controlli alla frontiera intertedesca non ha alcuna rilevanza; anzi, si tratta proprio del comportamento, contrario al diritto comunitario, che ha consentito la mancata percezione del prelievo dovuto per le merci in oggetto. E' altrettanto chiaro che l'entrata in vigore, tra le due Germanie, dello *Staatsvertrag* non era tale da esimere la RFG dagli obblighi assunti in sede comunitaria. Fino all'unificazione politica del 3 ottobre 1990 la frontiera intertedesca continuava ad essere una frontiera esterna della Comunità, anche se soggetta a regolamentazione specifica. In applicazione del regolamento n. 2252/90 la RFG avrebbe dovuto verificare che i prodotti importati sul suo territorio via RDT rispondessero ai requisiti richiesti per la sospensione dei prelievi. Nel caso del burro olandese, un prelievo avrebbe dovuto essere riscosso in quanto si trattava di un prodotto importato dalla Comunità e messo in libera pratica nella Repubblica democratica tedesca dopo aver beneficiato di una restituzione all'esportazione. Al fine di accertare l'infrazione della RFG a nulla rileva che la restituzione sia stata rimborsata nel paese d'origine: il momento in cui la RFG è venuta meno ai propri obblighi corrisponde al momento in cui i prodotti hanno varcato la frontiera intertedesca.

Concordo poi con la tesi sostenuta dalla Commissione secondo la quale l'eliminazione di ogni controllo doganale alla frontiera intertedesca non era ammissibile: la RFG ha violato il diritto comunitario eliminando prematuramente i controlli a quelle che erano ancora frontiere esterne della Comunità. E ciò anche tenuto conto del combinato disposto degli artt. 1-3 del regolamento n. 1795/90, richiamati dall'art. 2 del regolamento n. 2252/90. La RFG e la RDT sono considerate un solo Stato membro, ai limitati fini del regime del transito comunitario, esclusivamente per quel che concerne il trattamento delle merci non sottoposte a prelievo ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento n. 2252/90.

16 — Sentenze 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 136); 22 aprile 1999, causa C-340/96, Commissione/Regno Unito (Racc. pag. I-2023, punto 31).

Conclusioni

34. Per tutte le ragioni sin qui esposte, il ricorso proposto dalla Commissione deve essere accolto. Propongo pertanto alla Corte di:

«— dichiarare che la Repubblica federale di Germania,

a) consentendo, in violazione dell'art. 2 del regolamento n. 2252/90, che merci provenienti dalla Repubblica democratica tedesca, alle quali erano state riconosciute le restituzioni all'esportazione in un altro Paese membro, potessero essere introdotte nel proprio territorio senza percezione di un prelievo corrispondente al livello del prezzo comunitario e

b) sopprimendo tutte le formalità doganali nel quadro degli scambi intertedeschi ed omettendo di prendere le misure idonee a garantire il rispetto del regolamento n. 2252/90,

ha violato gli obblighi ad essa incombenti in virtù del Trattato CE;

— condannare la Repubblica federale di Germania alle spese di giudizio».