CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate il 26 settembre 1996 *

Introduzione

1. I procedimenti in esame nascono dalla pretesa delle autorità doganali italiane di recuperare dei dazi non riscossi su tonno all'olio d'oliva importato in Italia dalla Spagna nel 1991 e nel 1992. La questione dell'assoggettabilità a dazio nel periodo in questione delle importazioni di prodotti della pesca dalla Spagna nel territorio della ex Comunità dei Dieci attiene all'interpretazione dell'Atto di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese alla Comunità e della successiva normativa abrogatrice di taluni dazi transitori. Nel caso in cui i dazi fossero inizialmente dovuti, si chiede alla Corte di interpretare la normativa comunitaria sulla riscossione a posteriori di tali dazi.

Contesto normativo

2. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 dicembre 1990, n. 3835, che modifica i regolamenti (CEE) nn. 3831/90, 3832/90 e 3833/90, per quanto riguarda il regime di preferenze tariffarie generalizzate applicato a taluni prodotti originari della Bolivia, della Colombia, dell'Ecuador e del Perù [1], sospende per intero i dazi della Tariffa doganale comune per i prodotti originari di quei paesi elencati nell'allegato del regolamento. L'allegato comprende le «preparazioni o conserve di pesci» (codice NC 16 04).

3. Il regolamento (CEE) della Commissione 25 novembre 1991, n. 3416, relativo a taluni dazi residui applicabili nel 1991 nell'ambito delle riduzioni successive previste dall'Atto di adesione della Spagna e del Portogallo (in prosieguo: il «regolamento») [2], fu adottato sulla base degli artt. 75, punto 4, e 243, punto 4, dell'Atto di adesione alle Comunità del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese (in prosieguo: l'«Atto di adesione», o l'«Atto») [3]. Il terzo 'considerando' del regolamento afferma che è «opportuno disporre che i prodotti agricoli spediti dalla Spagna o dal Portogallo godano di un trattamento non meno favorevole di quello riservato agli stessi prodotti figuranti nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90 originari della

* Lingua originale: l'inglese.

1 — GU L 370, pag. 126.
2 — GU L 324, pag. 11.
3 — GU 1985, L 302, pag. 23.

Bolivia, della Colombia, dell'Ecuador e del Perù». L'art. 1 del regolamento stabilisce quindi quanto segue:

«1. Fino al 31 dicembre 1991 i dazi residui applicabili alle importazioni nella Comunità dei Dieci a norma degli articoli 75, punto 1, e 243, punto 1, dell'Atto di adesione sono totalmente sospesi per i prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90.

Sono esclusi dalla sospensione di cui al primo comma i prodotti di cui al capitolo 15 della nomenclatura combinata elencati nell'articolo 94, paragrafo 1, dell'Atto di adesione.

2. In caso di ulteriore sospensione dei dazi della tariffa doganale comune per i prodotti agricoli originari della Bolivia, della Colombia, dell'Ecuador e del Perù, di cui all'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90, il disposto del paragrafo 1 si applica, mutatis mutandis, per tutta la durata della sospensione».

Il capitolo 15 della nomenclatura combinata si riferisce agli oli e ai grassi animali, di pesce e vegetali. La sospensione dei dazi sui prodotti originari di quei paesi venne prorogata fino al 31 dicembre 1992 dal regolamento (CEE) del Consiglio 3 dicembre 1991, n. 3587, che proroga nel 1992 l'applicazione dei regolamenti (CEE) nn. 3831/90, 3832/90, 3833/90 e 3835/90, recanti applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1991, a taluni prodotti originari di paesi in via di sviluppo [4].

4. L'art. 75, punto 1, dell'Atto di adesione dispone l'abolizione progressiva dei dazi doganali all'importazione tra la Comunità dei Dieci e la Spagna, secondo il calendario ivi stabilito. L'art. 243, punto 1, dell'Atto di adesione dispone in maniera analoga per quanto riguarda il Portogallo. L'art. 75, n. 1, si riferisce solo ai «prodotti la cui importazione dai paesi terzi nella Comunità nella sua composizione attuale è sottoposta all'applicazione di dazi doganali». Tuttavia, l'articolo si colloca nel capo 3, della parte quarta dell'Atto, intitolato «Agricoltura», e l'art. 67, n. 1, prima disposizione del capo, afferma:

«Il presente capo concerne i prodotti agricoli, ad eccezione dei prodotti che rientrano nel regolamento (CEE) n. 3796/81 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca».

4 — GU L 341, pag. 1.

L'art. 75, n. 4, dell'Atto di adesione autorizza la Commissione — la quale agisce, ove necessario, secondo le procedure stabilite nei «regolamenti relativi all'organizzazione comune dei mercati agricoli» — a sospendere in tutto o in parte i dazi doganali sui prodotti importati dalla Spagna nella Comunità dei Dieci [5].

5. Il capo 4 della parte quarta dell'Atto di adesione è intitolato «Pesca». L'art. 173, in deroga all'art. 31, prevede la progressiva abolizione, secondo il calendario ivi enunciato, dei dazi doganali all'importazione tra la Comunità dei Dieci e la Spagna «sui prodotti della pesca delle voci 03.01, 03.02, 03.03, 16.04 e 16.05 e delle sottovoci 05.15 A e 23.01 B della tariffa doganale comune» [6]. L'art. 360 dell'Atto dispone in modo analogo per il Portogallo. Il capo 4 non prevede alcun potere di sospensione equivalente a quello di cui all'art. 75, n. 4, dell'Atto di adesione. Tuttavia, l'art. 33 dell'Atto, nel capo 1 della parte quarta «Libera circolazione delle merci», prevede, tra l'altro, che «il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, può sospendere totalmente o parzialmente la riscossione dei dazi applicabili ai prodotti importati dalla Spagna».

6. L'art. 38, n. 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea (in prosieguo: il «Trattato CE») stabilisce:

«Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

7. L'art. 5 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, relativo al ricupero 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 recupero») [7], afferma:

«1. Le autorità competenti non possono iniziare nessuna azione di ricupero quando l'importo dei dazi all'importazione o dei dazi all'esportazione, che a posteriori è risultato

5 — Viene citato come esempio il procedimento stabilito dall'art. 38 del regolamento (CEE) del Consiglio 22 settembre 1966, n. 136, relativo all'attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei grassi (GU n. 172, pag. 3025). Detto articolo istituisce il procedimento del comitato di gestione, secondo il quale in determinate circostanze il Consiglio può annullare la decisione della Commissione. Il settimo 'considerando' del regolamento n. 3416/91 menziona l'approvazione da parte del competente comitato di gestione delle concessioni alla Spagna e al Portogallo contenute nel regolamento.

6 — Si tratta dei prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione ratione materiae del regolamento del Consiglio 29 dicembre 1981, n. 3796, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca (GU L 379, pag. 1).

7 — GU L 197, pag. 1.

inferiore all'importo legalmente dovuto, era stato calcolato:

— sulla base di informazioni fornite dalle stesse autorità competenti e aventi per queste valore vincolante, o

— sulla base di disposizioni di carattere generale che una decisione giudiziaria abbia successivamente invalidato.

2. 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».

8. Il regolamento (CEE) del Consiglio 20 giugno 1990, n. 1715, relativo alle informazioni fornite dalle autorità doganali degli Stati membri in materia di classificazione delle merci nella nomenclatura doganale [8], attribuisce valore vincolante a tali informazioni tariffarie e rileva quindi quanto all'art. 5, n. 1, del regolamento sul recupero. Il regolamento sul recupero è stato sostituito, a partire dal 1° gennaio 1994, dal regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario [9], ma era in vigore all'epoca dei fatti di causa.

Fatti e procedimenti

9. Otto società italiane, tra le quali la Olasagasti & C. Srl, hanno importato tonno all'olio d'oliva dalla Spagna in Italia fra il 30 novembre 1991 e il 31 dicembre 1992. Tale prodotto rientra nella voce 16.04 della Tariffa doganale comune. Per tali importazioni all'epoca non venne loro richiesto il pagamento di dazi, in quanto le autorità italiane erano dell'avviso che i dazi fossero stati totalmente sospesi dal regolamento. Questa posizione era espressa nella circolare ministeriale 29 novembre 1991, n. 6507/UCTD. Sembra che inizialmente le autorità italiane avessero dubbi sul punto. Infatti, secondo una successiva circolare 30 dicembre 1991, le importazioni furono assoggettate al procedimento di «daziato sospeso» previsto dall'art. 164 di un regio decreto del

8 — GU L 160, pag. 1.
9 — GU L 302, pag. 1.

13 febbraio 1896 [10], con cui veniva prestata una garanzia per il dazio non riscosso e le autorità conservavano il diritto di esigerlo in seguito. La sospensione totale e incondizionata venne però confermata da una successiva circolare 22 febbraio 1992, n. 1014/UCTD.

10. Una nota interpretativa dei servizi della Commissione del 14 ottobre 1992 (DG XXI, n. 8836) indusse le autorità italiane a emanare una ulteriore circolare, vale a dire la circolare 27 ottobre 1992, n. 1632/III, che affermava che il regime di sospensione non si applicava ai prodotti della pesca. Ciò derivava dal fatto che l'art. 75, punto 1, dell'Atto di adesione, cui fa riferimento l'art. 1 del regolamento n. 3416/91, sembra applicarsi solo ai prodotti agricoli diversi dal pesce. Nel 1993 le autorità doganali di Ventimiglia e di Genova [11] richiesero quindi alle società in questione il pagamento del dazio sulle importazioni, oltre agli interessi sul dazio non pagato.

11. Le società importatrici agirono in opposizione contro le ingiunzioni dinanzi al Tribunale di Genova. Esse sostenevano che l'espressione «prodotti agricoli» doveva essere interpretata in conformità all'art. 38 del Trattato CE, nel senso che essa includeva i prodotti della pesca. In subordine, esse sostenevano che ricorrevano le condizioni di cui all'art. 5, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1697/79, e che non erano tenute a pagare il dazio non riscosso.

12. Con ordinanze separate fra loro emesse dal 26 gennaio al 30 marzo 1995, il Tribunale di Genova ha sospeso i vari procedimenti dinanzi ad esso pendenti e per ciascuno di essi ha deferito alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE:

«1) Se la sospensione dei dazi doganali residui applicabili alle importazioni dalla Spagna nella Comunità dei Dieci, a norma dell'art. 75, punto 1, dell'Atto di adesione di quel paese, prevista dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 3416, in data 25 novembre 1991, per i "prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90", si applichi anche alle importazioni dalla Spagna di tonno all'olio di oliva.

2) Se le autorità doganali competenti, in applicazione dell'art. 5, nn. 1 e 2, del regolamento (CEE) n. 1697, in data 24

10 — GU del Regno d'Italia del 17 marzo 1896, n. 64.

11 — La Igino Mazzola, attrice nella causa principale di cui al procedimento C-148/95, nelle sue memorie difensive rileva che la causa, al pari di quelle alle quali è stata riunita, riguardava le autorità doganali di Ventimiglia anziché quelle di Genova, come si afferma nell'ordinanza di rinvio.

luglio 1979, integrato dal regolamento (CEE) n. 1715, in data 20 giugno 1990, e dell'art. 2, del regolamento applicativo CEE, n. 2164, in data 23 luglio 1991, possano iniziare un'azione di ricupero di dazi doganali, non riscossi al momento dell'importazione perché ritenuti totalmente sospesi a causa di un'erronea interpretazione della normativa comunitaria vigente, ma che a posteriori siano risultati dovuti secondo una diversa interpretazione della stessa normativa comunitaria fornita dalla Commissione CEE su parere del suo servizio legale. Ciò in una situazione in cui il debitore ha osservato tutte le disposizioni previste, per la sua dichiarazione in dogana, dalla regolamentazione vigente, e non consta che egli fosse consapevole della erroneità dell'interpretazione data in primo tempo alla normativa comunitaria da parte delle autorità doganali».

13. Le otto cause sono state riunite con ordinanza del presidente della Corte 16 giugno 1995. Le attrici nelle cause principali hanno presentato osservazioni scritte (congiunte, con l'eccezione della Igino Mazzola), al pari della Repubblica italiana e della Commissione. L'Italia e la Commissione hanno inoltre presentato osservazioni orali all'udienza dell'11 luglio 1996.

Disamina

La prima questione

14. Le società attrici nelle cause principali sostengono una soluzione affermativa della prima questione, mentre l'Italia e la Commissione militano per la tesi opposta. Ritengo che la soluzione corretta sia quella negativa, ossia che le importazioni dalla Spagna nella Comunità dei Dieci di tonno all'olio di oliva nel 1991/92 non godessero della sospensione dei dazi prevista dall'art. 1, n. 1, del regolamento.

15. Emerge chiaramente dal testo dell'art. 38 del Trattato CE che i prodotti agricoli comprendono quelli della pesca. L'art. 1, n. 1, del regolamento fa riferimento a «i prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90». Poiché il regolamento n. 3835/90 è stato emanato a norma del Trattato CE, i prodotti della pesca elencati nell'allegato devono essere considerati prodotti agricoli in mancanza di indicazioni contrarie [12]. Ciò non contrasta affatto con l'Atto di

12 — Il regolamento n. 3835/90 è stato adottato a norma dell'art. 113 del Trattato CE. Anche se tale articolo non menziona espressamente i prodotti agricoli, l'inevitabile interdipendenza tra le politiche comunitarie interna ed esterna relative a tali prodotti imporrebbe di norma di impiegare la stessa definizione in vigore nel titolo del Trattato CE relativo all'agricoltura per individuare i prodotti agricoli considerati in misure di commercio esterno.

adesione, benché i titoli dei capi 3 e 4 della parte quarta dell'Atto (rispettivamente, «Agricoltura» e «Pesca») sembrino escludersi reciprocamente. L'art. 67, n. 1, dell'Atto utilizza chiaramente l'espressione «prodotti agricoli» nello stesso senso dell'art. 38 del Trattato CE, ma nel capo 3 della parte quarta dell'Atto di adesione istituisce un regime separato per una determinata categoria di tali prodotti, ossia quelli diversi dai prodotti della pesca. I prodotti agricoli provenienti dalla pesca sono quindi assoggettati a un regime speciale nel capo 4 della parte quarta dell'Atto [13].

16. Ciò che è determinante nei procedimenti in esame è la differenza tra i regimi di diversi tipi di prodotti agricoli così istituiti dall'Atto di adesione. L'art. 75, punto 1, dell'Atto indica i dazi residui applicabili alle importazioni dalla Spagna nella Comunità dei Dieci di prodotti agricoli diversi dai prodotti della pesca. Sono questi i dazi sospesi dall'art. 1, n. 1, del regolamento. È irrilevante il fatto che l'art. 173 dell'Atto di adesione imponga dazi residui separati su altri prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento n. 3835/90, ossia quelli derivanti dalla pesca.

17. Le attrici nelle cause principali hanno sostenuto la tesi contraria invocando il terzo 'considerando' del regolamento, che menziona l'obiettivo politico generale diretto a che la Spagna e il Portogallo godano di un trattamento non meno favorevole di quello riservato alla Bolivia, alla Colombia, all'Ecuador e al Perù per l'importazione nella Comunità dei Dieci dei prodotti figuranti nell'allegato del regolamento n. 3835/90. Per prima cosa vorrei sottolineare che la Corte ha più volte ribadito che la normativa doganale va interpretata molto restrittivamente in base alla sua lettera. Infatti, nella sentenza Ethicon/Hauptzollamt Itzehoe, la Corte ha affermato che «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 (...) 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» [14].

18. Anche se fosse allettante affidarsi all'indirizzo espresso nel terzo 'consideran-

13 — I termini vengono impiegati in modo alquanto approssimativo. Taluni prodotti della pesca non soggetti all'organizzazione comune di mercato istituita con il regolamento n. 3796/81, come gli oli e i grassi di pesce e le loro frazioni (codice NC 15.03), sono disciplinati dalle norme «Agricoltura» dell'Atto di adesione. Ciò corrobora la mia tesi secondo cui l'Atto stabilisce una distinzione puramente funzionale tra due categorie di prodotti agricoli, piuttosto che una distinzione di principio tra prodotti agricoli provenienti dalla terra e prodotti della pesca.

14 — Sentenza 18 marzo 1986, causa 58/85 (Racc. pag. 1131, punto 13).

do' del regolamento, qualsiasi interpretazione dell'art. 1, n. 1, del regolamento più ampia di quella consentita dal testo in esame è preclusa dalla limitazione della competenza della Commissione ai prodotti agricoli diversi da quelli della pesca. Il regolamento è stato emanato sulla base dell'art. 75, n. 4, dell'Atto di adesione (e del corrispondente art. 243, n. 4, quanto al Portogallo). Il fatto che sia stato seguito un procedimento specifico per il regime istituito dal capo 3 della parte quarta dell'Atto basterebbe da solo, secondo me, a confermare la suddetta esegesi dell'art. 1, n. 1, del regolamento secondo cui la sua applicazione va limitata ai dazi residui istituiti da quel capo. Ad ogni modo, ritengo che il punto sia confermato al di là di ogni dubbio dal fatto che la Commissione non dispone di una competenza equivalente per sospendere i dazi cui si applica il capo 4 della parte quarta dell'Atto. All'epoca dei fatti, la sospensione dei dazi sulle importazioni di prodotti della pesca dalla Spagna nella Comunità dei Dieci avrebbe richiesto un atto del Consiglio adottato a maggioranza qualificata su proposta della Commissione. Un atto della Commissione non può essere interpretato nel senso che con esso si usurpa la competenza di un'altra istituzione, quale il Consiglio, solo per dare compimento più pieno a una politica che la Commissione non era competente a perseguire limitatamente ai prodotti in questione [15]. Una tale usurpazione non sarebbe trascurabile: data la formulazione generale dell'art. 1, n. 1, del regolamento, essa comporterebbe l'applicazione delle disposizioni di un capo dell'Atto di adesione a tutta la categoria di prodotti agricoli disciplinata da un altro.

La seconda questione

19. Esaminerò l'applicabilità del n. 1 e quindi del n. 2 dell'art. 5 del regolamento sul recupero. Le attrici nelle cause principali hanno sostenuto l'applicabilità di entrambe le disposizioni, con l'eccezione della Igino Mazzola SpA, che ha invocato solo l'art. 5, n. 2. La Commissione e l'Italia hanno escluso l'applicazione del n. 1, e hanno chiesto alla Corte di fornire indicazioni, alla luce della propria giurisprudenza, quanto all'applicazione del n. 2, mentre l'Italia ha sottolineato alcune peculiarità di questi casi, che potrebbero giustificare il recupero.

20. Nelle circostanze di specie occorre esaminare solo il primo trattino dell'art. 5, n. 1, del regolamento sul recupero. Nella sentenza Beirafrio [16] la Corte ha affermato che il regolamento n. 1715/90 [17] definisce in maniera

15 — V. art. 4, n. 1, secondo trattino, del Trattato CE. Qualsiasi competenza della Commissione ad agire in luogo del Consiglio avrebbe dovuto essere espressamente conferita dal Trattato CE (o, nella specie, dall'Atto di adesione): v. sentenza nella causa C-327/91, Francia/Commissione (Racc. 1994, pag. I-3641, punto 31).

16 — Causa C-371/90, Beirafrio/Alfândega do Porto (Racc. 1992, pag. I-2715, punto 15).

17 — Citato supra, nota 8.

esaustiva la categoria di atti delle autorità competenti degli Stati membri cui si applica il primo trattino dell'art. 5, n. 1, del regolamento sul recupero. Poiché i casi di cui ci occupiamo riguardano la posizione adottata dalle autorità italiane sull'applicabilità della sospensione dei dazi all'importazione, piuttosto che una questione di classificazione di merci, l'art. 5, n. 1, primo trattino, non trova applicazione.

21. Anche se la Corte accettasse la tesi di alcune delle società attrici secondo cui l'art. 5, n. 1, primo trattino, debba essere applicabile in altre circostanze in cui il diritto nazionale ritiene le autorità vincolate dalle informazioni tariffarie che hanno rilasciato [18], ciò non sembra consentire l'applicazione di tale disposizione alla situazione di cui ai casi di specie. Benché le attrici nelle cause principali e l'Italia dissentano, nelle loro osservazioni, sul valore vincolante delle circolari che affermavano la sospensione dei dazi sui prodotti della pesca dalla Spagna in forza del regolamento, sembra che tali circolari fossero di applicazione generale e non rivolte direttamente a singoli commercianti. La Corte ha osservato, nella sentenza Behn Verpackungsbedarf [19], che c'era una differenza sostanziale nella terminologia impiegata nel primo e nel secondo trattino dell'art. 5, n. 1, del regolamento sul recupero:

«con tale distinzione fra le "informazioni" di cui al primo trattino dell'art. 5, n. 1, e le "disposizioni di carattere generale" di cui al successivo secondo trattino, il legislatore comunitario ha chiaramente indicato che la nozione di "informazioni" comprende non indicazioni contenute in un testo di carattere generale e rivolto a persone indeterminate, bensì esclusivamente le indicazioni fornite dagli uffici competenti ad un determinato operatore economico in una fattispecie precisa.

(...)

il (...) principio della certezza del diritto può essere invocato dal debitore che si riferisca alle informazioni concrete ottenute dagli uffici ai quali si sia rivolto per la definizione di un caso preciso, ma non dal debitore che si attenga ad una dichiarazione amministrativa di carattere generale che, come la tariffa

18 — Era questo il criterio seguito per applicare l'art. 5, n. 1, del regolamento sul recupero prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 1715/90: v. sentenza Beirafrio (citata in nota 16, supra), punti 16 e 17.

19 — Sentenza 28 giugno 1990, causa C-80/89 (Racc. pag. I-2659, punti 21-24).

d'uso di cui trattasi nella causa principale, possiede un valore puramente indicativo» [20].

22. Per quanto riguarda l'art. 5, n. 2, del regolamento sul recupero, secondo la costante giurisprudenza della Corte compete ai giudici nazionali applicare le sue disposizioni alla luce dei fatti delle cause di cui trattasi [21]. Le autorità competenti non possono agire dopo lo sdoganamento per il recupero di dazi non riscossi se ricorrono le tre condizioni previste all'art. 5, n. 2 [22].

23. La seconda questione proposta dal Tribunale di Genova presuppone che i commercianti in questione abbiano osservato tutte le disposizioni previste, per le loro dichiarazioni in dogana, dalla regolamentazione vigente; perciò non occorre che ci occupiamo ulteriormente di questa condizione.

24. L'Italia ha sostenuto che la complessità della legislazione in questione faceva sì che questo fosse più un caso di incertezza sull'ambito di applicazione della norma doganale in questione che un errore puro e semplice da parte delle autorità. Al riguardo, essa sottolinea l'iniziale impiego del procedimento del daziato sospeso. Se il risultato del ricorso a tale procedimento fosse che i commercianti interessati erano avvisati che il dazio avrebbe potuto essere riscosso in un ragionevole periodo di tempo dopo lo sdoganamento provvisorio, una volta risolto il punto controverso, l'argomento dell'Italia avrebbe qualche pregio, in quanto le aspettative legittime non ne sarebbero pregiudicate. Tuttavia, se la circolare 22 febbraio 1992 aveva l'effetto di porre fine al daziato sospeso e di confermare ai commercianti in questione che le autorità non avrebbero più preteso dazi per importazioni passate o future di tonno all'olio d'oliva dalla Spagna durante il periodo di applicabilità del regolamento, deve ritenersi che le autorità fossero in errore ai sensi dell'art. 5, n. 2, del regolamento sul recupero. In definitiva, naturalmente, il giudice nazionale è l'unico a poter valutare in che maniera il procedimento si esplica.

25. Per accertare se il debitore in buona fede non abbia potuto ragionevolmente scoprire l'errore commesso dalle autorità doganali, il giudice nazionale deve tener conto «della natura dell'errore, dell'esperienza professionale dell'operatore interessato e della diligenza di cui quest'ultimo ha dato prova» [23]. Si possono fare molte osservazioni sulla natura di questo errore. In diritto comunitario, l'espressione «prodotti agricoli» comprende di norma i prodotti della pesca. L'obiettivo enunciato al terzo 'considerando' del regolamento si esprime in modo da ricomprendere indistintamente i prodotti agricoli di cui all'allegato del regolamento n. 3835/90, elenco che contiene prodotti come preparazioni e conserve di pesce. L'art. 1, n. 1, del regolamento è formulato in maniera analoga. Solo esaminando l'art. 75

20 — Punti 22 e 24.

21 — V., per esempio, sentenza nella causa C-64/89, Deutsche Fernsprecher (Racc. 1990, pag. I-2535); sentenza Beirafrio, citata in nota 16, supra; sentenza nella causa C-187/91, Stato belga/Belovo (Racc. 1992, pag. I-4937).

22 — Causa 314/85, Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, Racc. 1987, pag. 4199; causa 378/87, Top Hit Holzvertrieb/Commissione (Racc. 1989, pag. 1359).

23 — V., ad esempio, sentenza nelle cause riunite C-153/94 e C-204/94, The Queen/Commissioners of Customs and Excise, ex parte Faroe Seafood (Racc. pag. I-2465, punto 99); Deutsche Fernsprecher (citata in nota 21, supra), punto 24; causa C-250/91, Hewlett Packard France (Racc. 1993, pag. I-1819, punto 22).

dell'Atto di adesione diventa chiaro l'effetto limitato del regolamento. Tuttavia, il fatto che il calendario di riduzione dei dazi residui stabilito dall'art. 75, n. 1, dell'Atto di adesione fosse lo stesso dell'art. 173 potrebbe aver fatto pensare al lettore comune, anche se commerciante esperto, che essi istituissero in sostanza un regime comune, che il regolamento ha sospeso. A mio parere, le disposizioni legali di cui trattasi in questi procedimenti sono appena meno complesse di quelle in questione nella causa Weis/Hauptzollamt Würzburg, ove la Corte stabilì che l'errore delle autorità era tutt'altro che rilevabile [24].

26. La complessità della questione è evidenziata altresì dalle circostanze di questi casi. Il Tribunale di Genova nella sua ordinanza di rinvio ha parlato della «oggettiva equivocità dei testi normativi regolanti la materia»; pur ritenendo chiaro il senso dell'art. 1, n. 1, del regolamento, concordo sul fatto che esso richiede un attento esame e che il riferimento ai «prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90» può aver dato luogo a fraintendimenti in merito al suo ambito di applicazione. Infatti, le attrici nelle cause principali citano una sentenza del Tribunale di Genova, emessa dopo l'ordinanza di rinvio, che ha invece concluso che all'epoca dei fatti i prodotti della pesca spagnoli godevano della sospensione dei dazi. Tale è stata anche la posizione, dapprima provvisoria e in seguito definitiva, delle autorità italiane per circa un anno. Il fatto che le autorità italiane abbiano dapprima riservato la propria posizione e poi confermato la sospensione dei dazi con la circolare del febbraio 1992 potrebbe aver dissipato ogni dubbio nutrito in buona fede dai commercianti in merito al regime applicabile ai prodotti spagnoli della pesca. Anche se la precisa efficacia delle circolari nell'ordinamento italiano è oggetto di discussione, l'ordinanza di rinvio afferma che esse erano vincolanti per i funzionari di dogana locali.

27. Dalle difese delle parti risulta anche che numerosi Stati membri hanno manifestato alla Commissione le loro preoccupazioni, le quali hanno reso necessaria la stesura di una nota interpretativa inviata alle autorità competenti degli Stati membri. Ciò comprova ulteriormente la tesi secondo cui l'errore commesso dalle autorità italiane non era ragionevolmente rilevabile dagli attori nelle cause principali [25].

28. Alla luce di quanto sopra, concludo che la complessità della legislazione in questione e le circostanze di fatto dei casi di cui trattasi costituiscono per il giudice nazionale un motivo sufficiente, con riserva dei suoi definitivi accertamenti, per stabilire che l'errore delle autorità italiane non era ragionevolmente rilevabile da commercianti esperti ed attenti.

24 — Causa C-292/91 (Racc. 1993, pag. I-2219, punto 17).

25 — V. sentenza Hewlett Packard France (citata in nota 23, supra), punto 23. Le due situazioni sono a mio avviso comparabili, anche se la Commissione, per risolvere le divergenze tra gli Stati membri sulla classificazione doganale di cui si trattava in quel caso, adottò un regolamento, e non una decisione.

Conclusione

29. Conformemente all'analisi di cui sopra, raccomando alla Corte di risolvere come segue le questioni proposte dal Tribunale di Genova:

«1) La sospensione dei dazi residui sulle importazioni dalla Spagna nella Comunità dei Dieci a norma dell'art. 75, punto 1, dell'Atto di adesione di tale paese, disposta dall'art. 1, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 25 novembre 1991, n. 3416, con riferimento a "i prodotti agricoli elencati nell'allegato del regolamento (CEE) n. 3835/90", non si applica alle importazioni dalla Spagna di tonno all'olio d'oliva.

2) L'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1979, n. 1697, non si applica alle fattispecie come la presente. Compete al giudice nazionale stabilire se ricorrano i presupposti per l'applicazione dell'art. 5, n. 2, del detto regolamento. Per determinare se un errore commesso dalle autorità non potesse essere ragionevolmente rilevato dal debitore, occorre tener conto in particolare della natura dell'errore, dell'esperienza professionale dell'operatore interessato e della diligenza di cui quest'ultimo ha dato prova. Tra gli elementi da considerare vi sono la complessità della legislazione, la genericità con cui sono formulati i suoi obiettivi, la conferma dell'errore in questione da parte di atti dello Stato membro interessato e la divergenza di posizioni tra gli Stati membri sulla corretta interpretazione delle disposizioni di cui trattasi».