Dato che non modificava affatto le condizioni di concorrenza fra importatori della Comunità, il regolamento n. 932/77 non ledeva il principio di non discriminazione di cui all'art. 40 del trattato.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI del 2 maggio 1985

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Siete chiamati a pronunciarvi su una domanda pregiudiziale postavi dal Finanzgericht dell'Assia nel quadro di una causa dinanzi ad esso pendente tra la società Spitta e l'Ufficio doganale principale di Francoforte sul Meno-Est che ha per oggetto la determinazione del prelievo applicabile all'importazione dal Madagascar di una partita di carne bovina contemplata dalla sottovoce 16.02 B III b) 1 aa) della tariffa doganale comune. Il giudice *a quo* vi chiede in particolare di stabilire se sia valido il regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 932/77, che ha definito le somme di cui sono ridotti gli oneri applicabili all'importazione di carni bovine originarie degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (da qui in avanti ACP) (GU L 109, pag. 16).

La società di diritto tedesco H. Spitta & Co., ricorrente nel giudizio principale, commercia prodotti agricoli e soprattutto importa nella Repubblica federale preparati di carne bovina provenienti dal Madagascar. Nel 1976 essa stipulò i contratti relativi all'importazione di un lotto di 1 000 tonnellate di carne condita, disossata e congelata, rientrante nella sottovoce 16.02 B III b) 1; ma il ritardo intervenuto nella consegna della merce fece sì che le formalità doganali si svolgessero dopo il 1° aprile 1977, data di entrata in vigore del regolamento 425/77. Questa fonte ha modificato la detta posizione tariffaria e ha incluso il prodotto importato dalla Spitta nella sottovoce 16.02 B III b) 1 aa), assoggettandolo a un prelievo speciale di 147,94 marchi per quintale, a cui si aggiungono un fattore rettificativo di 0,925 a titolo di coefficiente correttore e un importo compensativo di 55,29 marchi per quintale. Di conseguenza, con avviso 27 giugno 1977 fondato sulle norme vigenti al momento della registrazione delle merci (24 e 25 maggio 1977), l'Ufficio doganale riscosse il prelievo dovuto per un ammontare complessivo di oltre 240 000 marchi.

Dopo aver introdotto un reclamo rimasto senza esito, l'impresa Spitta adì il Finanzgericht dell'Assia invocando l'invalidità del disposto che la obbligava a versare tale somma. Con ordinanza 25 aprile 1984, la settima sezione del tribunale sospese la procedura e chiese alla Corte « se sia valido l'importo della riduzione, fissato in 143 956 unità di conto dall'articolo 1 del regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 932, per i prodotti di cui alla sottovoce 16.02 B III b) 1 aa) della TDC ».

2. Per ben comprendere la portata del quesito è necessario accennare all'intricata

disciplina che gli fa da sfondo. Com'è noto, il regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805/68, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, pag. 24), disponeva la riscossione dei dazi doganali e di prelievi all'importazione dai paesi terzi della carne bovina fresca, refrigerata, congelata, salata, seccata e affumicata; esentava tuttavia dal prelievo i prodotti previsti nella sottovoce 16.02 B III b) 1 della TDC, e cioè le « altre preparazioni e conserve di carni o di frattaglie non nominate, contenenti carne o frattaglie della specie bovina, escluse quelle contenenti carne o frattaglie della specie suina ». Le merci soggette al prelievo erano menzionate nella lettera a) dell'articolo 1, mentre quelle che fruivano dell'esenzione figuravano alla lettera b). Val la pena aggiungere che alle une come alle altre si applicava il regime degli importi compensativi.

Con queste norme, peraltro, interagivano le disposizioni relative ai rapporti tra Comunità e stati ACP. Secondo l'articolo 2, paragrafo 2, *sub* a) della Convenzione firmata a Lomé il 28 febbraio 1975 (regolamento 199/76), i prodotti degli stati ACP — che fanno oggetto di un'organizzazione comune di mercato o, in applicazione della politica agricola comune, sono sottoposti a una disciplina specifica — debbono esser importati nella CEE a condizioni preferenziali. Di conseguenza, l'articolo 2, paragrafi 2 e 3, regolamento del Consiglio 24 giugno 1975, n. 1599/75 (GU L 166, pag. 67) stabilì che gli oneri all'importazione per i prodotti di cui all'articolo 1, *sub* a) del regolamento 805/68, originari degli stati ACP, fossero ridotti di una somma fissata ogni trimestre dalla Commissione e pari al 90% della loro media durante il periodo di riferimento. L'importatore, tuttavia, doveva provare di avere versato allo stato ACP una tassa all'esportazione di misura corrispondente alla detta riduzione.

In altri termini, il prelievo relativo alla carne bovina fresca, refrigerata, congelata, salata, seccata e affumicata proveniente dagli stati ACP è diviso in due parti: il 90% va a tali stati, che lo riscuotono in anticipo, e il 10% alla Comunità. Questo meccanismo, coi suoi effetti incentivanti sulle esportazioni di carne ACP verso la CEE, fu prorogato dal regolamento del Consiglio 18 dicembre 1975, n. 3328/75 (GU L 329, pag. 4) senza variazioni di rilievo o comunque di lunga durata. I limiti quantitativi che esso aveva introdotto alle importazioni provenienti dal Botswana, dal Madagascar, dal Kenya e dallo Swaziland vennero infatti soppressi dal regolamento della Commissione 25 giugno 1976, n. 1501/76 (GU L 167, pag. 35).

Erano tuttavia alle viste cambiamenti di ben altra portata. Accortosi che l'esenzione dal prelievo di taluni preparati si prestava ad abusi, il Consiglio decise di correre ai ripari. Da qui, il regolamento 14 febbraio 1977, n. 425/77, che modificò varie norme del regolamento 805/68. Più precisamente, nell'articolo 1 di quest'ultima fonte, la sottovoce 16.02 B III b) 1 fu scissa in due posizioni: la 16.02 B III b) 1 aa) (« altre preparazioni e conserve di carne o di frattaglie, contenenti carne o frattaglie della specie bovina, non cotte ») che oggi figura al paragrafo 1, lettera a), e la 16.02 B III b) 1 bb) (« altre preparazioni e conserve di carne o di frattaglie, contenenti carne o frattaglie della specie bovina, non nominate ») che compare nello stesso paragrafo, lettera b). Nell'articolo 9, poi, fu disposto che i prodotti di cui all'articolo 1, paragrafo 1, *sub* a) — e cioè i preparati di carne bovina non cotta — fossero soggetti al prelievo.

3. Veniamo ora all'applicazione della normativa così descritta. L'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento 1599/75, stabilisce che le relative modalità siano adottate secondo la procedura detta del « comitato di gestione » e prevista dall'articolo 27 del regolamento 805/68. Anche l'articolo 3 del regolamento 3328/75 dispone che le medesime (in particolare la base di calcolo, il periodo di riferimento, le regole per la fissazione della tassa da riscuotere nel paese esportatore, il rilascio dei certificati d'importazione, le prove ammesse ecc.) vengano definite dal Comitato di gestione.

Nel 4° e nel 5° considerando del regolamento 23 dicembre 1975, n. 3376/75, con cui si disciplina l'applicazione di quest'ultima fonte (GU L 333, pag. 44), la Commissione riconobbe che gli oneri all'importazione nei singoli Stati membri variavano secondo il livello del prelievo applicabile e che a tale differenza poteva aggiungersi quella derivante dal diverso regime degli importi compensativi (adesione o monetari) a cui gli stati sono soggetti. Per evitare complessi problemi di gestione, essa ritenne quindi opportuno: a) calcolare forfettariamente i detti oneri, da un lato, nell'area formata dagli stati che applicano gli importi adesione (Regno Unito e Irlanda), dall'altro, nell'insieme degli stati rimanenti; b) adottare per ognuna di queste « regioni » gli importi compensativi applicabili nello stato che importa i maggiori quantitativi di carne.

L'articolo 4 della fonte in esame (come modificata dal regolamento della Commissione 22 dicembre 1976, n. 3136/76, GU L 353, pag. 40) fissò dunque al suo primo paragrafo la somma di cui al paragrafo 1 dell'articolo 1 regolamento 3328/75 per i prodotti da importare in Irlanda o nel Regno Unito e al paragrafo 2 la somma relativa alle importazioni negli altri stati. Rispetto a queste ultime, la riduzione è pari al 90% del prelievo corretto, se necessario, dall'importo compensativo applicabile alla Francia nella settimana che precede quella in cui inizia il trimestre per il quale è calcolata l'entità della riduzione. L'articolo 1 regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 931/77 (GU L 109, pag. 15) introdusse una deroga a tale disposto: la riduzione per il periodo che inizia il 2 maggio 1977 fu cioè calcolata sulla base dei prelievi, degli importi compensativi adesione e degli importi compensativi monetari validi alla medesima data.

Resta da esaminare la disposizione su cui v'interroga il Finanzgericht. L'articolo 1 regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 932/77 (GU L 109, pag. 16), fissa in allegato l'ammontare della riduzione per le importazioni dagli stati ACP nel periodo 2 maggio — 30 giugno 1977. Applicando i criteri posti nel regolamento 3376/75, esso distingue tra le « regioni » in cui è divisa la Comunità. Relativamente ai prodotti della sottovoce 16.02 B III b) 1 aa), che sono quelli importati dall'impresa Spitta, la misura della riduzione è stabilita per gli stati diversi dall'Irlanda e dalla Gran Bretagna in 143,956 unità di conto al quintale. Questa cifra, dunque, rappresenta il 90% del prelievo corretto dall'importo compensativo monetario valido per la Francia.

Siamo così giunti all'ultima tappa della lunga e travagliata vicenda normativa che ha per oggetto i prelievi all'importazione. Preciso che essa è posteriore ai fatti di causa.

Accennarvi, tuttavia, è utile per la luce che può gettare sull'interpretazione del regime previgente.

Con regolamento 30 marzo 1978, n. 622/78 (GU L 84, pag. 15), la Commissione modificò la disciplina (il regolamento 3376/75) sulla cui base aveva fino ad allora provveduto a calcolare le riduzioni. Ormai, la somma di cui gli oneri sono diminuiti è pari al 90% del prelievo corretto, se del caso, dall'importo compensativo monetario valido nello Stato membro d'importazione. La Commissione ha cioè abbandonato il sistema consistente nel dividere la Comunità in due « regioni » e, per una di esse, nell'allineare sulla Francia la misura delle riduzioni. Essa ha inoltre deciso di esprimere la relativa somma non più in unità di conto, ma nella moneta di ogni Stato membro.

4. Nel corso della procedura dinanzi alla nostra Corte hanno presentato osservazioni scritte la ricorrente nel giudizio principale e la Commissione. La Spitta sostiene che, nel quantificare le somme di cui sono ridotti gli oneri all'importazione, la Commissione non ha tenuto conto dei princìpi sanciti dall'articolo 1 regolamento del Consiglio n. 3328/75, così incorrendo in un eccesso di delega. Quel disposto, infatti, le imponeva di attenersi al prelievo medio applicabile alle importazioni; e dire *medio* implica escludere che ci si possa riferire a un *solo* Stato membro. Tale interpretazione è tanto più ragionevole in quanto i coefficienti e gli importi compensativi che entrano nel calcolo della media degli oneri sono espressi in monete nazionali. Detto altrimenti, essi differiscono per ogni stato; moltiplicandoli, come fa il regolamento contestato, per un ammontare fisso di riduzione, si avranno dunque valori diversi, dipendenti dalla situazione monetaria di ogni stato.

Ora — continua l'impresa tedesca — la riduzione per le carni importate nella Repubblica federale di Germania che la Commissione ha quantificato sulla base della situazione francese non corrisponde alla media degli oneri. I calcoli contenuti nell'ordinanza di rinvio provano anzi che i prelievi per le importazioni in Germania sono un multiplo di quelli riscossi per la stessa quantità di carne importata in Francia. Ne viene che il metodo adottato dalla Commissione si traduce in una discriminazione vietata dall'articolo 40 del trattato CEE in quanto favorisce gli importatori francesi e polarizza le importazioni verso la Francia.

La Commissione difende ovviamente la validità della sua normativa affermando che il Consiglio le aveva attribuito un notevole margine di apprezzamento per quanto riguarda l'adozione del sistema di calcolo. D'altra parte, se essa non avesse optato per un metodo forfettario, « l'applicazione precisa degli importi (...) [avrebbe dato] luogo a problemi di gestione complessi [e avrebbe costretto] i paesi [ACP] a riscuotere importi diversi a seconda della destinazione nella Comunità » (5° considerando del regolamento 3376/75). Né si dica che esorbitante fu la scelta dell'unità di conto come valore espressivo della riduzione. È dell'unità di conto, infatti, che gli stati ACP si servono per esprimere la tassa all'esportazione. Inoltre, convertire l'unità di conto nella moneta dello Stato membro di destinazione al corso rappresentativo e nella moneta del paese ACP al corso del giorno dell'esportazione, avrebbe determinato per tale paese considerevoli difficoltà di natura contabile.

Sono infine da escludere violazioni dell'articolo 40. Si può anzi osservare — sostiene la Commissione — che, avendo concluso i contratti per l'importazione della carne prima dell'aprile 1977, l'impresa Spitta non venne assoggettata al 90% del prelievo nel Madagascar. Essa non fu perciò sfavorita dall'applicazione della riduzione nella Comunità; trasse invece vantaggio dalla disciplina vigente al tempo dell'importazione nella Repubblica federale di Germania.

5. Per rispondere al quesito del Finanzgericht occorre dunque stabilire se il metodo forfettario di calcolo che la Commissione adottò nel regolamento 932/77 in applicazione dei criteri da essa stessa fissati col regolamento 3376/75, rispetti i princìpi direttivi di cui al regolamento del Consiglio n. 3328/75 e il divieto di discriminare fra gli importatori nella Comunità. Dico subito che la risposta dev'essere negativa: quel metodo eccede i limiti entro cui il Consiglio intese contenere il potere della Commissione ed è comunque ingiustificato.

Sul primo punto basta rileggere l'articolo 1 del regolamento 3328/75. « Gli oneri all'importazione — vi si dice — (...) sono ridotti (...) di un importo corrispondente al 90% della [loro] media ». Ora, « corrispondente » è sinonimo di « conforme » o « consono »; e io non vedo come, nella fissazione di una somma consona a una certa percentuale, si possa far uso di metodi a *forfait*. Chi li impiega rinuncia a ottenere risultati precisi. Ne conviene, del resto, la stessa Commissione quando afferma nel 5° considerando del regolamento 3376/75 di aver fissato somme « assai vicine » (dunque non « corrispondenti » o « consone ») alla media degli importi compensativi applicabili in ogni Stato membro e, per ciò stesso, degli oneri all'importazione.

Passiamo al secondo punto. Com'è noto, l'uso di metodi forfettari è ammesso quando si tratti di valutare grandezze difficilmente quantificabili o quando necessità di amministrazione razionale esigano forme semplificate di calcolo. Ebbene, nel nostro caso le grandezze che vengono in considerazione, vale a dire gli importi compensativi, sono perfettamente definite; e le esigenze amministrative sembrano tutt'altro che cogenti. La Commissione, abbiamo visto, ha messo l'accento sulle gravi difficoltà che agli stati ACP sarebbero venute dall'adozione di un metodo non forfettario e in ispecie dalla scelta di esprimere le riduzioni nelle monete nazionali. Non ci ha detto tuttavia che, solo due anni più tardi, essa rinunciò all'una e all'altra opzione per la loro attitudine — cito dalla motivazione del regolamento 622/78 — a « sollevare problemi, in particolare per il paese esportatore ».

L'accoglimento di un metodo forfettario, che per base di calcolo ha la situazione monetaria francese, è in definitiva privo di giustificazione e provoca fra gli importatori comunitari una disparità di trattamento sicuramente vietata dall'articolo 40 del trattato. Nel quadro del nostro procedimento, infatti, i rilievi svolti sul punto dalla Commissione non possono aver alcun peso.

6. L'invalidità del disposto controverso che vi suggerisco di dichiarare apre due problemi: quello dei suoi effetti e quello dell'organo a cui spetterà determinare i nuovi importi di riduzione. Risolverli, tuttavia, non è difficile alla luce dei princìpi che nel

corso degli anni avete più volte e costantemente sancito.

Così, per quanto riguarda il secondo, mi limiterò a richiamare le sentenze dette del Gritz e del Quellmehl (cause riunite 117/76 e 16/77, Ruckdeschel, Racc. 1977, pag. 1753; cause riunite 124/76 e 20/77, Moulins de Pont-à-Mousson, Racc. 1977, pag. 1795) che pure constatarono l'invalidità di alcune disposizioni di regolamenti. Nell'una e nell'altra (ma cfr. in particolare il punto 29 della seconda) affermaste che la valutazione dei fattori economici e politici in base a cui definire la misura delle somme « spetta alle istituzioni competenti in materia di politica agraria comune ». Rispetto al primo problema, poi, ovvie esigenze di certezza del diritto consigliano di limitare nel tempo gli effetti che scaturiscono dalla dichiarazione d'invalidità. In questo senso, vi siete espressi nella recente sentenza 27 febbraio 1985, causa 112/83, Société des produits de maïs SA, Racc. 1985, pag. 732.

7. Per tutte le considerazioni che precedono propongo alla Corte di rispondere come segue al quesito postole dalla settima sezione del Finanzgericht dell'Assia, con ordinanza 25 aprile 1984, nella causa fra la società H. Spitta & Co. e lo Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost:

Non è valido l'importo di riduzione degli oneri all'importazione, fissato dall'articolo 1 regolamento della Commissione 29 aprile 1977, n. 932/77, applicabile all'importazione di carne bovina dagli stati ACP.