CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 19 NOVEMBRE 1970 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

Dobbiamo esaminare oggi il regolamento n. 803/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 (GU 1968, L 148/6) relativo al valore doganale delle merci. Più esattamente si tratta di stabilire se il prezzo normale del prodotto importato che costituisce la base del valore doganale, vada calcolato includendovi le spese di trasporto effettivamente sostenute oppure se si debba tener conto soltanto di un nolo medio pagato abitualmente per importare detta merce.

La questione interessa un importatore di Amburgo, attore nel processo di merito. Normalmente egli importa matite a feltro dal Giappone via mare, ma per ragioni di urgenza una partita è stata importata per via aerea. Nella dichiarazione doganale presentata all'ufficio dell'aeroporto di Amburgo veniva denunciato il « prezzo del giorno », indicato in 422 DM.

L'ufficio doganale procedeva alle operazioni di importazione, assumendo come base il prezzo normale di cui all'articolo 1 del regolamento del Consiglio n. 803/68. Il valore doganale non veniva però calcolato solo in base al prezzo dichiarato sulla fattura del fornitore (422 DM c & i Kobe), ma, come prescritto da una circolare del ministero delle finanze sulla limitazione dei noli aerei, si aggiungeva al prezzo indicato il 94 % del nolo aereo Kobe-Amburgo.

Si otteneva così un valore doganale di 1 102,67 DM; con provvedimento del 16 luglio 1968 venivano applicati dazio e tassa di conguaglio, che ammontavano a 321,69 DM.

La Edding però ha giudicato ingiusto questo modo di procedere, in quanto il prezzo normale dovrebbe essere calcolato in base al nolo marittimo normale, prescindendo dal caso eccezionale di una spedizione aerea. Il prezzo base, nella fattispecie, dovrebbe essere quello di 444 DM cif Amburgo, normalmente praticato per le importazioni via mare. Un'opposizione in questo senso non veniva accolta : su indicazioni dell'Oberfinanzdirektion di Amburgo, veniva anzi comunicato alla Edding che il ministro federale delle finanze, in materia di paragrafo 29, 2° comma, della legge doganale tedesca (che coincide con l'articolo 1 del regolamento comunitario sui valori doganali) aveva già risolto in senso negativo una questione analoga. Si desume quindi che sono a carico dell'importatore tutte le spese connesse alla fornitura per via aerea. In questo senso è pure il parere VIII emanato dal comitato per i valori doganali di Bruxelles.

Per la Edding la spiegazione non era plausibile il che la induceva ad adire il Finanzgericht di Amburgo. Nel corso di causa le parti si sono irrigidite sulle rispettive posizioni. La soluzione della controversia implica un'interpretazione del diritto comunitario, perciò il Finanzgericht, con ordinanza 12 maggio 1970 e a norma dell'articolo 177 del trattato, deferiva alla Corte la seguente questione pregiudiziale :

« Se, nel calcolo del prezzo normale, le spese di trasporto di cui all'articolo 7 del regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968 n. 803 (GU n. L 148 del 28 giugno 1968, pag. 6) siano quelle effettivamente pagate nella specifica importazione.

In caso positivo, se dall'articolo 1, n. 1, del regolamento (CEE) n. 803/68 si debba desumere che dette spese non rientrano nel prezzo normale

1 — Traduzione dal tedesco

tutte le volte che, in caso contrario, questo risulterebbe superiore al prezzo cif corrente sul mercato ».

Lo studio del fascicolo mi ha suggerito queste considerazioni :

È superfluo sottolineare l'importanza della questione : alla diffusione del trasporto di merci per via aerea fa riscontro l'esigenza, imposta dalla disciplina comunitaria, di calcolare con uguali sistemi, in tutti i paesi della Comunità, i valori doganali previsti dalla tariffa doganale comune.

I partecipanti concordano nell'affermare che la soluzione va cercata nell'articolo 1 del regolamento 803/68, che impernia tutto il regolamento comunitario nella nozione di prezzo normale. Partendo da questa premessa, l'attrice conclude che la nozione di « normale » va intesa *globalmente* e prevalentemente come fondata sulle condizioni normali di un negozio, prescindendo dal prezzo effettivo, cioè dal prezzo di costo che è un elemento secondario. Analogamente, per le spese di trasporto l'incidenza è quella del *nolo normale* pagato per il trasporto di detta merce (tale incidenza è funzione delle caratteristiche del prodotto). Ogni criterio diverso costituirebbe una contraddizione con il sistema, giacchè il prezzo normale verrebbe determinato in parte in base ad elementi astratti, in parte in base ad elementi concreti.

La definizione di prezzo normale, di cui all'articolo 1, n. 1, del regolamento 803/68, « cioè il prezzo che può ritenersi convenuto per dette merci... in una vendita effettuata in condizioni di libera concorrenza fra un compratore e un venditore indipendenti l'uno dall'altro » induce a concludere logicamente che si tratta del prezzo di mercato, del prezzo concorrenziale, quindi anche per le spese di trasporto si dovrebbe tener conto del mezzo più comune. Due considerazioni fanno sorgere dubbi quanto all'esattezza delle tesi sulle spese di trasporto esposte dall'attrice.

La prima considerazione è stata fatta dall'Ufficio doganale convenuto e dal governo federale, e riguarda la funzionalità del regolamento. È innegabile che possono sorgere difficoltà nella determinazione del « nolo normale », non solo allorchè vi è scelta tra svariati mezzi e tra svariati itinerari, ma anche nel caso in cui ci si limiti ad un solo tipo di trasporto. Sovente, come nella fattispecie, le fatture non portano indicazioni di sorta circa le spese di trasporto. La nozione di « spese normali di trasporto » implicherebbe quindi un fattore di incertezza atto a provocare controversie. Non si potrà trascurare questo punto nell'esame del regolamento.

Una seconda considerazione è dettata dalle dichiarazioni fatte dall'attrice nelle sue memorie. Essa ammette che fino al 1968 il diritto tedesco in materia di valore doganale delle merci applicato alle importazioni è stato pressoché uguale alla disciplina del regolamento comunitario e nella prassi amministrativa tedesca si sono sempre calcolate le spese di trasporto effettive. Aggiungasi che in udienza, il rappresentante della Commissione, interpellato in merito, ha confermato che anche negli altri Stati membri, prima dell'entrata in vigore della tariffa comune, nel calcolo del prezzo normale si teneva conto delle spese effettive, ivi compresi i noli aerei.

Ciò premesso, pare inverosimile che il regolamento 803/68 abbia inteso rivoluzionare il sistema di computo delle spese di trasporto introducendo la nozione di « nolo normale ». Nell'interpretazione delle norme che qui c'interessano, è quasi logico pensare che il punto di vista della Commissione, del governo federale e dell'ufficio doganale convenuto, sia quello giusto; per lo meno sarà lecito trarre la conclusione che una tesi in senso contrario va solidamente motivata.

L'analisi del sistema generale del regolamento n. 803/68, ha portato il governo federale e la Commissione a concludere che queste « valide ragioni » non sussistono. È evidente che sulla nozione di prezzo normale si impernia tutto il sistema, ma tale prezzo non è astratto e

standardizzato, costante per tutte le merci dello stesso tipo. Anzi, è quello risultante dagli elementi di uno specifico contratto di importazione. Solo ove sia necessario accertare l'effettivo valore della merce importata o della prestazione del fornitore (unico dato rilevante, essendo irrilevante il prezzo cui la merce è rivenduta) si ricorre a valori normalizzati, si opera qualche ritocco o si precisano alcuni elementi, insomma si fa astrazione da alcuni elementi di un contratto, poiché è espressamente prescritto di tener conto di altri.

Questa funzione è svolta dall'articolo 1, n. 1 e dall'articolo 2, in virtù dei quali si deve partire da un contratto tipo, cioè si deve stabilire una disciplina di massima; questi sono gli effetti del combinato disposto del n. 2 dell'articolo 1 che ha funzioni dispositive e dell'articolo 7, che contiene dati sui costi; così vanno intesi gli articoli 3 e segg. (il cui contenuto è ora inutile esaminare). In pratica si assumono come base i dati del singolo contratto, come si desume dalle precisazioni dell'articolo 4 (riguardante il quantitativo del prodotto da valutare) dall'articolo 5 (riguardante il momento della determinazione del valore doganale) e dall'articolo 6 (che definisce « il luogo d'introduzione » nel territorio doganale — vedansi specialmente i particolari definiti al n. 1 b). Si deve poi fare accenno all'articolo 9, che ammette il prezzo indicato in fattura come valore doganale, il che può costituire un ottimo ausilio per la determinazione del prezzo normale (beninteso apportando i ritocchi previsti dal n. 2). È quindi opportuno, per quanto riguarda le spese di trasporto, cioè i fattori elencati nell'articolo 1, n. 2 b) e nell'articolo 7, primo trattino, seguire lo stesso metodo, cioè assumere come base le spese di trasporto *effettivamente* sopportate.

Contrariamente a quanto pensa l'attrice, il *tenore* delle norme summenzionate non stride con la tesi testè esposta. A questo proposito l'attrice si è richiamata al testo dell'articolo 1, n. 2 b) : le spese « comprese nel prezzo normale » (il che rivela che la nozione di « normalità » è stata trasposta agli elementi di costo); l'attrice ha sottolineato che la norma parla di « merci », al plurale, in senso astratto, mentre le precedenti leggi tedesche, il paragrafo 29 della legge doganale e il paragrafo 8 del regolamento sul valore doganale contemplavano la « fornitura della merce » e « la merce da valutare », il che induceva a concentrare l'attenzione sulla fattispecie. Altro richiamo viene fatto all'espressione astratta « le spese di trasporto » che compare nell'articolo 7 del regolamento 803/68 e alla frase più concreta in tedesco (« die Beförderungskosten der zu bewertenden Ware »), che vi si contrappone, usata nel relativo regolamento d'esecuzione del ministro federale delle finanze.

A questa tesi si può obiettare — prescindendo dalle riserve generiche che si possono sempre sollevare contro gli argomenti tratti dal testo — che la trasposizione della nozione di « normalità » alle spese di trasporto sarebbe concepibile, se l'articolo 1, n. 2 b) non prevedesse « tutte le spese », ma le spese *normalmente* sopportate. Inoltre non è possibile ritenere decisivo un raffronto tra le norme tedesche e le espressioni usate da un altro legislatore ed inoltre anche il plurale (merci) e l'espressione « spese di trasporto » non impediscono affatto di procedere ad un giudizio su basi concrete. Altro valido argomento è il fatto che l'accordo sul valore doganale di Bruxelles del 1950, cui hanno aderito gli Stati membri e che quindi costituisce un parametro di prim'ordine, impiega le stesse espressioni, tuttavia prescrive in linea di massima di assumere come base i dati effettivi riguardanti la fattispecie, cioè impone di valutare un'importazione « en fonction de ses caractéristiques *propres* » (come si può desumere dalle relative note e da altri indizi come « le note tipo » di Bruxelles) [1].

Il rilievo più importante è il fatto

1 — Conseil de Coopération douanière, Notes explicatives, 1960, pag. 100.

che alcune disposizioni del regolamento 803/68 mettono ben in chiaro la necessità di determinare il prezzo normale in base alle spese di trasporto effettivamente sostenute. Sotto questo aspetto è rilevante l'articolo 6 — contrariamente a quanto ritiene l'attrice — che definisce il « luogo di introduzione » nel territorio doganale. Esso menziona espressamente le « merci spedite » e si richiama meticolosamente ai mezzi di trasporto impiegati. Si ricordi inoltre l'articolo 8, che specifica la nozione di spese di trasporto in determinati casi.

Il n. 1 recita : « Quando le merci sono spedite con lo stesso modo di trasporto fino ad un punto situato al di là del luogo di introduzione nel territorio doganale della Comunità, le spese di trasporto sono ripartite *in proporzione alla distanza* percorsa all'esterno e all'interno del territorio doganale della Comunità, a meno che non sia fornita all'ufficio di dogana la giustificazione delle spese sostenute, in applicazione di una tariffa generale obbligatoria, per il trasporto delle merci fino al luogo d'introduzione suddetto ». Il mezzo di trasporto è quindi capitale; nel n. 2 si legge : « Quando le merci sono fatturate ad un prezzo unico franco destinazione che corrisponde al prezzo nel luogo di introduzione, le spese di trasporto nella Comunità non sono da detrarre da detto prezzo. Tuttavia, tale detrazione è ammessa quando sia comprovato all'ufficio di dogana che il prezzo franco frontiera sarebbe inferiore al prezzo unico franco destinazione ». Anche in questo caso il mezzo di trasporto svolge una funzione essenziale. Il n. 3 dell'articolo 8 contiene un riferimento al mezzo di trasporto effettivamente usato che è ancor più evidente dei richiami delle disposizioni che precedono. Si stabilisce infatti che, se il trasporto è gratuito o se è effettuato con mezzi dell'acquirente » sono da includere nel valore in dogana le spese di trasporto fino al luogo di introduzione, calcolate in base alla tariffa abitualmente applicata per *gli stessi modi di trasporto* ».

Non deve stupire che, data la particolarità della situazione, per questa ipotesi si faccia richiamo alla « tariffa abitualmente applicata ». Quello che colpisce è che solo in questo caso si parla di tariffa *abitualmente* applicata.

Dopo quanto è stato detto, ritengo che il regolamento comune sui valori doganali s'ispira al principio generale di includere nel prezzo normale le spese di trasporto effettivamente sostenute. Non si contemplano eccezioni a questo principio, né nell'articolo 7 del regolamento n. 803/68, né — come giustamente ha rilevato la Commissione — si può ritenere che siano tollerate eccezioni in alcuni casi. Infatti, in *altri* articoli del regolamento 803/68, ad esempio nell'articolo 3, n. 2, articolo 4, n. 2, articolo 8, nn. 1 e 4 sono espressamente previste deroghe (il che fa pensare che il regolamento abbia carattere restrittivo). Si può inoltre ricordare che risulta che nella fase preparatoria del regolamento 803/68 si era pensato di prescindere dai noli aerei in alcuni casi, ripiegando su noli di mezzi più economici, ma si è poi rinunciato ad introdurre nella disciplina deroghe siffatte.

La teoria suesposta è corroborata da precedenti estranei al regolamento 803/68. Anzitutto vedasi il regolamento della Commissione n. 1769/68 del 6 novembre 1968 relativo ai noli aerei da includersi nel valore doganale (GU 1968, L 285/1). Questo regolamento opera sì una centa astrazione (cioè stabilisce che si tenga conto solo delle linee *dirette*), comunque parte dal presupposto che per suddividere le spese di trasporto il prezzo normale debba tener conto del nolo aereo effettivamente pagato. Nell'ambito dell'accordo di Bruxelles sui valori doganali, elemento che in questa occasione ha notevole valore illustrativo, si deve ricordare la decisione del Comitato per i valori doganali, menzionata dal rappresentante del governo federale nel corso delle discussioni, datata 12 maggio 1966 e relativa ai noli aerei da calcolare per le esportazioni in Ruanda. È inoltre importante il parere VIII del comitato per i valori doganali. Nella prima parte si afferma espressamente (è dunque un

principio) che « les frais de transport des marchandises par air ou par tout autre moyen garantissant une livraison rapide constituent un élément du prix normal visé par la définition ». Alcune deroghe espressamente previste nel parere valgono solo « si la réglementation nationale le permet », cioè non sono imposte dal sistema dell'accordo sul valore doganale, ma gli Stati vi possono far ricorso nell'ambito del potere discrezionale che ad essi rimane in virtù dell'accordo doganale. Questa concezione non può però venir trasposta al sistema comunitario, che per definizione è *unitario* — come afferma la Commissione — nemmeno tenuto conto del paragrafo 13 del regolamento tedesco sui valori doganali del 29 novembre 1961.
Inoltre il testo delle clausole derogatorie non contempla il caso specifico del procedimento di merito, giacché prevede « certaines catégories d'importation particulière... pour lesquelles l'utilisation de la voie aérienne est fortuite ou ne confère aucune plus-value particulière à la marchandise transportée, les frais étant en règle générale supportés par l'expéditeur ».
In effetti non mi pare concludente invocare detti argomenti nel caso di spedizioni d'urgenza per soddisfare la clientela, cioè non è da escludere che vi sia un plusvalore. Per finire sottolineo che la chiara interpretazione del regolamento n. 803/68 non può venir scalfita dai richiami, che l'attrice ha fatto in udienza, all'articolo 3, lettera e) ed f) del trattato CEE, in quanto l'articolo 3 e) accenna genericamente all'introduzione di una politica comune nel settore dei trasporti. Non si possono fare considerazioni di ordine diverso nemmeno per la costituzione di un sistema atto ad evitare che sia falsata la concorrenza, come prevede l'articolo 3 f). L'inclusione del nolo aereo nel prezzo normale è un elemento che non può risentire di queste considerazioni, giacchè il principio è accettato da tutti quei commercianti che per ragioni di rapidità scelgono questo mezzo di trasporto.

Propongo quindi di rispondere come segue :

Le spese di trasporto che entrano in linea di conto per il calcolo del prezzo normale ai sensi dell'articolo 1 del regolamento 803/68 del Consiglio delle Comunità europee del 27 giugno 1968, come previsto dall'articolo 7 del regolamento, sono in linea di massima quelle effettivamente sopportate per l'importazione della merce.

Dall'articolo 1 del regolamento 803/68 non si desume che il prezzo normale coincide con il prezzo cif calcolato in base alle spese ordinarie di trasporto. Nel prezzo normale rientrano le spese di trasporto effettivamente sostenute (anche il nolo aereo) fino al « luogo di introduzione » della merce nella Comunità, anche se il prezzo che così ne risulta è superiore a quello che l'acquirente medio pagherebbe per la stessa merce importata con diversi mezzi di trasporto.