doganale applicabile alle merci dichiarate per l'immissione in consumo», non può applicarsi ai prelievi.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Mertens de Wilmars Pescatore Sørensen Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 15 giugno 1976.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 26 MAGGIO 1976 [1]

Signor presidente,
signori giudici,

come ricorderete, il regime dei prelievi sulle importazioni istituito col regolamento del Consiglio n. 19, relativo alla graduale attuazione dell'organizzazione comune del mercato dei cereali, è entrato in vigore il 1° luglio 1962 ed ha continuato ad essere applicato fino al 1° luglio 1967, data in cui esso veniva sostituito da un nuovo sistema, instaurato con regolamento del Consiglio n. 120/67/CEE, relativo all'organizzazione comune del suddetto mercato.

L'art. 17 del regolamento n. 19 e l'art. 15 del regolamento n. 120/67 stabiliscono che, eccettuato il caso di prefissazione l'importo del prelievo da riscuotere è quello «applicabile il giorno dell'importazione». Nel presente procedimento, iniziato in seguito a domanda di pronunzia pregiudiziale del tribunale di Genova, la principale questione da risolvere è quella del significato dell'espressione «il giorno dell'importazione», nel suddetto contesto.

L'attore dinanzi al tribunale di Genova, sig. Giordano Frecassetti, è titolare della ditta «L'Agricola», che esercita il commercio di cereali. Dal maggio 1967 al marzo 1968 (cioè in un lasso di tempo coincidente col periodo di transizione fra la vigenza del regolamento n. 19 e quella del regolamento n. 120/67), la ditta «L'Agricola» importava in Italia per mare, via Genova, complessivamente dieci partite di granoturco, ciascuna delle quali veniva sdoganata con buoni a ripresa, secondo uno speciale procedimento ammesso dalle norme vigenti in Italia e sul quale sono state fornite precisazioni in udienza.

A quanto pare, in Italia si seguiva la prassi (che tanto la convenuta Amministrazione delle finanze dello Stato, quanto la Commissione hanno sostenuto essere

1 – Traduzione dall'inglese.

corretta) di riscuotere il prelievo nella misura vigente il giorno dell'accettazione, da parte della dogana, della dichiarazione d'importazione, consentendo tuttavia all'importatore, qualora l'aliquota del prelievo fosse diminuita fra quella data ed il giorno dell'effettivo sdoganamento della merce, di pagare il prelievo calcolato secondo l'aliquota meno elevata vigente in quest'ultima data. Sembra tuttavia che, nella fattispecie, a causa di un errore — secondo quanto sostiene la convenuta — da parte della dogana di Genova, «L'Agricola» abbia corrisposto il prelievo, su alcune delle partite di granoturco di cui trattasi, in misura ancor più ridotta, e cioè in funzione dell'aliquota vigente in una data intermedia fra quella dell'accettazione della dichiarazione e quella dello sdoganamento. Tale data, mi sembra di capire, era quella di presentazione di una domanda di sdoganamento parziale, nell'ambito dello speciale procedimento cui ho accennato.

In seguito alla scoperta di questo «errore», l'attore riceveva dalla dogana un'ingiunzione relativa al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di prelievo. È questo il provvedimento da lui ora impugnato dinanzi al tribunale di Genova.

Con ordinanza 31 ottobre 1975, questo ha chiesto alla Corte di pronunziarsi:

1. sull'interpretazione dell'espressione «giorno dell'importazione» nell'art. 17 del regolamento n. 19 e nell'art. 15 del regolamento n. 120/67, con particolare riferimento al caso in cui le merci vengano sdoganate a più riprese e siano intervenute variazioni dell'aliquota del prelievo fra la data della dichiarazione d'importazione e quella dello sdoganamento di ogni singolo quantitativo di merce; e
2. sull'interpretazione della raccomandazione rivolta dalla Commissione agli Stati membri il 25 maggio 1962, relativa alla data da prendere in considerazione per la determinazione dell'aliquota del dazio doganale da applicare alle merci dichiarate per l'immissione in consumo.

Il tribunale chiede se tale raccomandazione possa applicarsi anche in materia di prelievi comunitari.

Mi sembra opportuno prendere in esame dapprima questa seconda questione.

La raccomandazione cui essa si riferisce è stata adottata in forza dell'art. 27 del trattato CEE, collocato nella sezione del trattato stesso relativa alla «Fissazione della tariffa doganale comune». Quest'articolo recita:

«Entro la fine della prima tappa, gli Stati membri procedono, nella misura necessaria, al ravvicinamento delle loro disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia doganale. La Commissione rivolge agli Stati membri a tal fine tutte le raccomandazioni del caso».

Come risulta dal testo della raccomandazione, questa aveva lo scopo «di assicurare un'uguale incidenza dei dazi della tariffa doganale comune in tutti gli Stati membri». Dopo aver considerato che

«Dato che spesso la procedura di sdoganamento delle merci dichiarate per l'immissione in consumo si protrae per alcuni giorni e che l'aliquota del dazio doganale corrispondente può nel frattempo variare, è necessario che venga fissata con precisione la data da prendere in considerazione per la determinazione dell'aliquota del dazio doganale applicabile a dette merci», (GU del 29. 6. 1962, pag. 1545)

essa conteneva «le regole che dovrebbero sostituirsi in tutta la Comunità a quelle nazionali vigenti in materia e che presentano notevoli differenze da uno Stato membro all'altro». (GU del 29. 6. 1962, pag. 1545.)

La norma generale veniva stabilita al punto I della raccomandazione, secondo cui

«... l'aliquota del dazio doganale applicabile alle merci dichiarate per l'immissione in consumo è quella in vigore alla

data in cui il servizio doganale accetta l'atto con il quale il dichiarante manifesta la sua volontà di immettere in consumo dette merci». (GU del 29. 6. 1962, pag. 1545).

Tale norma era soggetta ad un certo numero di eccezioni, una delle quali (stabilita al punto II) veniva definita nel seguente modo:

«Nel caso in cui dopo la data indicata nel paragrafo I, ma prima che sia stata data dal servizio doganale l'autorizzazione per l'uscita della merce, intervenga una riduzione nell'aliquota del dazio doganale applicabile ad una merce dichiarata per l'immissione in consumo, il dichiarante può chiedere l'applicazione dell'aliquota più vavorevole». (GU del 29. 6. 1962, pag. 1545).

Quanto in tal modo raccomandato sembra coincidere con la prassi già vigente in Italia, anche se non, a quell'epoca, in tutti gli Stati membri. Sembra inoltre, come ho accennato, che la stessa prassi sia stata seguita in Italia (come pure nella Repubblica federale di Germania, anche se non in altri Stati membri) per quanto riguarda i prelievi agricoli.

La convenuta nella causa principale ha sostenuto l'inammissibilità della questione che il giudice a quo ha formulato in merito alla suddetta raccomandazione, in quanto, nell'ambito dell'art. 177, questa Corte non sarebbe competente a pronunciarsi sull'interpretazione di atti del genere. L'argomento dedotto a sostegno di questa tesi consiste, in breve, nell'affermare che, a norma dell'art. 189 del trattato, le raccomandazioni non sono vincolanti e la loro interpretazione non può quindi essere rilevante per la definizione di questioni eventualmente sollevate dinanzi ad un giudice nazionale.

Questa tesi, a mio avviso, va respinta. Diversamente dall'art. 173 del trattato, il quale stabilisce che «la Corte di giustizia esercita il controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri», l'art. 177 dispone che la Corte «è competente a pronunziarsi, in via pregiudiziale, ... sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità», senza condizioni. È perciò chiaro, secondo me, che il termine «atti», nell'art. 177, si riferisce anche alle raccomandazioni. Inoltre, non ritengo esatta l'affermazione secondo cui l'interpretazione di una raccomandazione non può mai essere rilevante riguardo a questioni concrete sottoposte ad un giudice nazionale. Qualora, ad esempio, una legge interna sia stata adottata espressamente allo scopo di dare attuazione ad una raccomandazione, l'esatta interpretazione della legge può ben dipendere da quella della raccomandazione. Spetta al giudice nazionale interessato stabilire se ciò si verifichi o meno. La situazione, al riguardo, è analoga a quella esistente in materia di direttive (ved. in proposito sentenza *Haaga*, causa 32-74, Racc. 1974, pag. 1201). Né la circostanza che le direttive sono vincolanti per gli Stati membri, mentre le raccomandazioni non lo sono, può a mio avviso influire sostanzialmente su tale conclusione.

Vengo ora al merito della questione.

Questa, ritengo, va risolta nel senso che la raccomandazione della Commissione 25 maggio 1962 non si applica in materia di prelievi agricoli.

Se si prende in esame il trattato, fra gli articoli relativi all'istituzione della tariffa doganale comune, uno dei quali è, come ho già detto, l'art. 27, che costituisce la base della raccomandazione, non si trova alcuna norma che autorizzi l'imposizione dei suddetti prelievi. Questa viene contemplata in una diversa parte del trattato, quella relativa all'agricoltura, ed in ispecie negli artt. 40-43. L'interpretazione delle espressioni usate nei regolamenti del Consiglio adottati a norma dei suddetti articoli è questione che riguarda esclusivamente il diritto comunitario. È inammissibile ch'essa possa dar adito alla «approssimazione» derivante dal fatto che

la Commissione ha raccomandato l'adozione di «disposizioni legislative, regolamentari o amministrative» nei vari Stati membri. In altri termini, la nozione di «giorno dell'importazione», nell'art. 17 del regolamento n. 19 e nell'art. 15 del regolamento n. 120/67, dev'essere una nozione di diritto comunitario, avente la stessa portata, il medesimo contenuto, in tutti gli Stati membri. E ciò è invero quanto la Corte ha affermato nella sentenza *Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft* c. *Hauptzollamt Itzehoe* (causa 35-71, Racc. 1971, pag. 1094).

Passo quindi alla prima questione sottopostavi dal tribunale di Genova, questione che si può così riassumere: qual è il significato dell'espressione «giorno dell'esportazione» nei suddetti articoli?

A prima vista può sembrare ch'essa sia stata già risolta nella sentenza 35-71, nella quale questa Corte ha affermato che l'aliquota del prelievo da applicare è quella del giorno «in cui le merci vengono ... messe definitivamente in libera pratica».

Le parti nella causa principale e la Commissione hanno tuttavia unanimemente sostenuto che la questione allora in esame era diversa da quella sollevata attualmente. Nella causa 35-71, l'importatore si era valso di un procedimento a quell'epoca ammesso nella Repubblica federale di Germania e consistente nel depositare le merci in magazzino, «in regime di sospensione di dazio», per un certo tempo, senza pagare dazi doganali, benché le merci fossero state messe, per altri aspetti, in libera pratica. In sostanza, la questione da risolvere era allora quella del se una norma di diritto tedesco, in forza della quale l'aliquota del prelievo da applicare su tali merci era quella in vigore al momento del loro ritiro dal magazzino, fosse compatibile con l'art. 15 del regolamento n. 120/67, ovvero se per «giorno dell'importazione» ai sensi di detto articolo si dovesse intendere una data precedente, anteriore al deposito delle merci in magazzino.

Sono d'accordo sul fatto che tale questione è diversa da quella ora in esame, e vorrei osservare che a ragion veduta la Corte ha limitato la propria pronuncia, nel procedimento 35-71, a merci in regime di sospensione di dazio. Inoltre, la Corte non può, a mio avviso, aver inteso affermare che l'aliquota di prelievo da applicare fosse quella vigente in un giorno successivo alla data in cui il prelievo diveniva esigibile.

Altre due pronunzie di questa Corte sono state richiamate nel corso del procedimento.

La prima, la sentenza *Fleischkontor* c. *Einfuhr- und Vorratsstelle für Schlachtvieh* (causa 186-73, Racc. 1974, pag. 533), riguarda l'interpretazione dell'art. 15 del regolamento della Commissione n. 1373/70, nel quale viene precisato il momento in cui si considera effettuata l'importazione di merci comprese in una determinata licenza, allo scopo di accertare se esse siano state importate durante il periodo di validità della licenza stessa, e se quindi l'importatore abbia diritto alla restituzione della cauzione depositata a garanzia dell'impegno d'importare: al n. 5, lett. a), l'art. 15 stabilisce che l'obbligo d'importare si considera adempiuto il giorno

«in cui l'ufficio doganale accetta l'atto mediante il quale il dichiarante manifesta la volontà di procedere all'immissione in libera pratica dei prodotti in causa, ovvero, quando i prodotti possono essere immessi in libera pratica senza tale manifestazione di volontà, il giorno in cui i prodotti sono stati immessi in libera pratica». (GU n. 158, del 20. 7. 1970).

Nulla fa tuttavia ritenere che l'art. 15 del regolamento n. 1373/70 debba applicarsi al fine di determinare «il giorno dell'importazione», in base al quale va accertata l'aliquota del prelievo. D'altra parte, il suddetto regolamento non era in vigore all'epoca in cui venivano effettuate le importazioni di cui trattasi nella presente fattispecie. Ritengo, perciò, inconferente il richiamo alla causa 186-73.

L'altra sentenza cui si è fatto riferimento è quella pronunciata nella causa 3-74 *(Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* c. *Pfützenreuter,* Racc. 1974, pag. 589). Anche qui si trattava di stabilire se certe importazioni fossero state effettuate durante il periodo di validità della relativa licenza. All'epoca dei fatti, però, il regolamento n. 1373/70 non era ancora entrato in vigore, di guisa che la questione aveva dovuto essere risolta in base ai principi generali. La Corte affermava essere sufficiente, per soddisfare la condizione dell'importazione durante il periodo di validità della licenza, l'ingresso della merce — durante lo stesso periodo — nel paese importatore «debitamente accertato dalle competenti autorità doganali», «purché sia ugualmente fornita la prova che la merce è stata successivamente sdoganata e messa in libera pratica».

Da questa pronuncia si potrebbe essere tentati di desumere il principio secondo cui, in generale, si ha «importazione» nel momento in cui le merci entrano nel territorio dello Stato importatore. Questo, però, a mio avviso, non è un criterio adeguato, in ogni caso al fine di determinare l'aliquota del prelievo, non foss'altro per il fatto che esso è troppo vago. Nell'ipotesi di un'importazione via mare, ad esempio, ci si può chiedere se esso implichi che l'importazione è avvenuta nel momento in cui la nave che trasporta le merci sia entrata nelle acque territoriali dello Stato importatore, o in quello in cui la stessa nave sia giunta entro i limiti di un porto (criterio stabilito dalla sez. 79 dell'«United Kingdom Customs and Excise Act 1952») ovvero nel momento in cui le merci vengono scaricate. È evidente che questi fatti possono aver luogo ciascuno in un giorno diverso.

Sono del parere che, nell'interpretare l'espressione «giorno dell'importazione» di cui all'art. 17 del regolamento n. 19 ed all'art. 15 del regolamento n. 120/67, vanno tenute presenti le seguenti esigenze:

1) il giorno di cui trattasi dev'essere facilmente determinabile;
2) esso dev'essere tale in tutti i casi e in tutti gli Stati membri;
3) esso deve rendere possibile la determinazione del prelievo da applicare prima che il prelievo stesso divenga esigibile (in proposito non intendo ignorare lo speciale procedimento cui ho già accennato, ammesso in Italia, a richiesta dell'importatore, in casi come quello in esame, procedimento che implica il deposito, da parte dell'importatore, del prelievo presumibilmente dovuto, aumentato del 10 % ed una liquidazione definitiva dopo che tutte le merci siano state sdoganate; non si può tuttavia ritenere che gli autori del regolamento abbiano previsto l'adozione generalizzata di un siffatto procedimento);
4) la definizione del «giorno dell'importazione» dev'essere coerente con quanto affermato dalla Corte nella sentenza 35-71; nel caso di merci in regime di deposito doganale, essa deve cioè tener conto della determinazione dell'importo del prelievo in base all'aliquota vigente nel momento del ritiro dal magazzino (vorrei osservare che questo principio è sancito non solo nella suddetta pronunzia, ma anche nell'art. 10 della direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, n. 69/74/CEE, relativa alla «armonizzazione delle disposizione legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime dei depositi doganali»).

La convenuta nella causa principale e la Commissione si sono trovate d'accordo nel sostenere che la Corte dovrebbe definire, in linea di principio, il «giorno dell'importazione» come quello in cui l'amministrazione doganale accetta la dichiarazione con la quale l'importatore manifesta la propria volontà di immettere le merci in libera pratica, definizione che si avvicina a quella data al punto I della raccomandazione 25 maggio 1962, come pure, in parte, a quella di cui all'art. 15, n. 5, lett. a) del regolamento n. 1373/70.

Vi è tuttavia qualche ragione di dubitare che tale definizione possa essere comple-

tamente soddisfacente. Ricorderete che l'art. 15, n. 5, lett. a) del suddetto regolamento tratta anche del caso in cui «i prodotti possono essere immessi in libera pratica senza tale manifestazione di volontà». Ciò fa pensare che la definizione proposta dalla convenuta nella causa principale e dalla Commissione non potrebbe applicarsi in tutti i casi. Preferisco, perciò, la formula suggerita dall'attore, che fa semplicemente riferimento al giorno dell'accettazione, da parte della dogana, della dichiarazione d'importazione. Nella maggioranza dei casi è probabile che le due nozioni coincidano.

In concreto, la disputa fra le parti riguarda la misura in cui l'importatore dovrebbe poter trarre profitto da una riduzione dell'aliquota del prelievo, che intervenga dopo quella data.

A mio avviso, l'importatore non ha affatto il diritto di profittare di una siffatta riduzione. Com'è stato illustrato dalla Commissione, la prassi consistente nel permettere agli importatori di chiedere l'applicazione di un'aliquota ridotta ha avuto origine nei regimi vigenti, in materia di dazi doganali, in alcuni Stati membri (compresa l'Italia), regimi cui si adeguava il punto II della raccomandazione 25 maggio 1962. Ritengo errato applicare la stessa prassi ai prelievi agricoli, e ciò per due ragioni.

In primo luogo, l'espressione «giorno dell'importazione» nell'art. 17 del regolamento n. 19 e nell'art. 15 del regolamento n. 120/67 indica un'unica data. Essa non offre la scelta fra più date diverse.

In secondo luogo, il fatto di consentire all'importatore di pagare il prelievo secondo un'aliquota inferiore a quella vigente il giorno dell'importazione può essere in contrasto con la finalità del prelievo. Questo ha lo scopo — come sapete — di rendere antieconomico, per gli operatori commerciali, il vendere merci importate nella Comunità a prezzi inferiori al livello cui tende l'organizzazione comune del mercato. In vista di tale obiettivo, le aliquote del prelievo vengono fissate periodicamente in modo da rispecchiare la differenza fra i prezzi del mercato mondiale e quelli della Comunità. In pratica, una riduzione dell'aliquota del prelievo può essere giustificata solo da un aumento dei prezzi vigenti sul mercato mondiale. Perciò, una riduzione della suddetta aliquota successiva alla data in cui è stata effettuata una determinata importazione può essere dovuta unicamente ad un rialzo dei prezzi mondiali verificatosi dopo tale data. Non vi è però alcuna ragione di ritenere che tale rialzo abbia avuto ripercussioni sul prezzo pagato dall'importatore per l'acquisto delle merci. Di conseguenza, l'applicazione dell'aliquota di prelievo meno elevata potrebbe rendere vantaggiosa per l'importatore la vendita delle stesse ad un prezzo inferiore a quello comunitario.

Mentre ammetto che, a prima vista, questo ragionamento sembra potersi applicare anche a merci in regime di deposito doganale, ritengo tuttavia che, essendo spesso dette merci oggetto di ulteriori cessioni durante il periodo di giacenza in magazzino, non è affatto escluso che l'importatore definitivo le acquisti al prezzo praticato sul mercato mondiale.

Per concludere, sono del parere che le questioni sottopostevi dal tribunale di Genova dovrebbero essere risolte nel seguente modo:

1) Eccettuato il caso di merci in regime di deposito doganale, il «giorno dell'importazione», ai sensi dell'art. 17 del regolamento n. 19 e dell'art. 15 del regolamento n. 120/67, è il giorno in cui l'amministrazione doganale accetta la relativa dichiarazione d'importazione, indipendentemente dal fatto

che le merci vengano sdoganate con unica estrazione o a più riprese, come pure a prescindere dalle eventuali successive variazioni dell'aliquota del prelievo.

2) La raccomandazione della Commissione 25 maggio 1962, relativa alla data da prendere in considerazione per la determinazione dell'aliquota del dazio doganale da applicare alle merci dichiarate per l'immissione in consumo, non si applica in materia di prelievi agricoli comunitari.