SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)
22 febbraio 2001 *

Nel procedimento C-187/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Supremo Tribunal Administrativo (Portogallo), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Fazenda Pública

e

Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da},

con l'intervento di:

Ministério Público,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1), in particolare dell'art. 11,

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta dai sigg. V. Skouris, presidente di sezione, R. Schintgen (relatore) e sig.ra N. Colneric, giudici,

avvocato generale: A. Tizzano
cancelliere: R. Grass

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da} dall'avv. Á. Caneira;

— per il governo portoghese dai sigg. L. Fernandes e Â. Seiça Neves, nonché dalla sig.ra T. Missionário, in qualità di agenti;

— per il governo francese dalle sigg.re K. Rispal-Bellanger e C. Vasak, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee dal sig. R. Tricot e dalla sig.ra M. Afonso, in qualità di agenti,

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 12 dicembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 28 aprile 1999, pervenuta alla Corte il 20 maggio seguente, il Supremo Tribunal Administrativo ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1), in particolare dell'art. 11.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia sorta tra l'impresa casearia Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L^{da} (in prosieguo: la «Eru Portuguesa») e la Fazenda Pública (Erario) in ordine al tasso di resa fissato, nell'ambito del regime di perfezionamento attivo, per la trasformazione di formaggio importato dalla Eru Portuguesa in formaggio grattugiato.

Contesto normativo

3 L'art. 1, nn. 2 e 3, del regolamento n. 1999/85 dispone:

«2. Fatto salvo l'articolo 2, il regime di perfezionamento attivo permette, alle condizioni previste dal presente regolamento, di sottoporre a lavorazione nel territorio doganale della Comunità, per far loro subire una o più operazioni di perfezionamento:

a) merci non comunitarie destinate ad essere riesportate fuori del territorio doganale della Comunità sotto forma di prodotti compensatori, senza che tali merci siano soggette ai dazi all'importazione;

b) merci immesse in libera pratica con rimborso o abbuono dei relativi dazi all'importazione qualora esse siano riesportate fuori del territorio doganale della Comunità sotto forma di prodotti compensatori.

3. Ai sensi del presente regolamento si intendono per:

(...)

h) *operazioni di perfezionamento*:

— lavorazione di merci, compresi il loro montaggio, il loro assemblaggio, il loro adattamento ad altre merci;

— trasformazione delle merci;

— riparazione delle merci, compresi il loro riattamento e la loro messa a punto;

— utilizzazione di talune merci, definite secondo la procedura di cui all'articolo 31, paragrafi 2 e 3, che non si ritrovano nei prodotti compensatori ma che consentono o facilitano l'ottenimento di tali prodotti, anche se tali merci scompaiono totalmente o parzialmente nel corso della loro utilizzazione;

i) *prodotti compensatori*: tutti i prodotti risultanti da operazioni di perfezionamento;

(...)

p) *tasso di rendimento*: la quantità o la percentuale di prodotti compensatori ottenuti in occasione del perfezionamento di una determinata quantità di merci d'importazione».

4 L'art. 3 del regolamento n. 1999/85, che figura nel titolo II, dal titolo «Rilascio dell'autorizzazione», stabilisce:

«1. Il ricorso al regime di perfezionamento attivo è subordinato al rilascio, da parte dell'autorità doganale dello Stato membro in cui sono effettuate le operazioni di perfezionamento, di un'autorizzazione di perfezionamento attivo, qui di seguito chiamata "autorizzazione".

2. L'autorizzazione è rilasciata a richiesta della persona che procede o fa procedere alle operazioni di perfezionamento.

Questa persona è tenuta a fornire nella sua domanda le informazioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione.

3. L'autorizzazione può valere secondo i casi per una o più operazioni di perfezionamento».

5 Gli artt. 11 e 12 del regolamento n. 1999/85, che fanno anch'essi parte del titolo II, sono formulati come segue:

«*Articolo 11*

1. Nell'autorizzazione sono stabilite le condizioni in cui il regime è utilizzato.

2. Il titolare dell'autorizzazione deve informare l'autorità doganale di qualsiasi elemento intervenuto dopo il rilascio dell'autorizzazione che possa avere un'incidenza sul suo mantenimento o sul suo contenuto.

3. Se le circostanze in base alle quali l'autorizzazione è stata rilasciata sono mutate, l'autorità doganale modifica di conseguenza l'autorizzazione stessa.

Articolo 12

I casi in cui l'autorizzazione è revocata e quelli in cui è constatata priva di effetto e le relative conseguenze sono determinati secondo la procedura prevista all'art. 31, paragrafi 2 e 3».

6 A termini degli artt. 15 e 17 del regolamento n. 1999/85, che fanno parte del titolo III, «Funzionamento del regime»:

«*Articolo 15*

1. Fatto salvo il paragrafo 2, l'autorità doganale stabilisce il tasso di rendimento dell'operazione, oppure, se del caso, le modalità di determinazione di tale tasso. Il tasso di rendimento è determinato in base alle condizioni reali in cui si effettua o si effettuerà l'operazione di perfezionamento.

(...)

Articolo 17

L'autorità doganale può prendere le misure di sorveglianza e di controllo che ritiene necessarie per la corretta applicazione del presente regolamento da parte del titolare dell'autorizzazione e da parte dell'operatore allorché trattasi di altra persona».

7 L'allegato II del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni d' applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 (GU L 351, pag. 1), contiene un modello di domanda di autorizzazione nonché un modello di autorizzazione di perfezionamento attivo. I due modelli comprendono una voce 6, dal titolo «Tasso di rendimento» e, rispettivamente, «Tasso di rendimento o metodo per stabilire tale tasso», corredata di una nota a piè di pagina in cui si chiede, per quanto riguarda il modello di domanda di

autorizzazione, di «indicare il tasso di rendimento previsto o [di] fare una proposta per la sua determinazione» e, per quanto riguarda il modello di autorizzazione, di «indicare il tasso di rendimento o le modalità in base alle quali l'autorità doganale abilitata a controllare il regolare svolgimento delle operazioni di perfezionamento deve fissare questo tasso (...)».

Causa principale e questioni pregiudiziali

8 I fatti della causa principale considerati assodati dal giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio possono riassumersi come segue.

9 Nel marzo e nell'aprile 1988 la Eru Portuguesa importava varie casse e cartoni di formaggi destinati alla trasformazione. Tali importazioni avvenivano in regime di perfezionamento attivo, coperte da un'autorizzazione rilasciata dalle autorità doganali portoghesi. In tale autorizzazione, secondo quanto richiesto dalla Eru Portuguesa, era stato fissato un tasso di resa della trasformazione del formaggio importato in formaggio grattugiato del 97%.

10 In seguito ad un'ispezione effettuata negli locali della Eru Portuguesa a richiesta del Segretario di Stato per le questioni tributarie in data 31 agosto 1988, veniva accertato che il tasso di scarto per il tipo di formaggio in questione era soltanto dell'1%, il che dava un tasso di resa del 99% e non del 97%, come stabilito nell'autorizzazione. L'ispezione terminava il 12 giugno 1990.

11 A partire dal 30 novembre 1988 la Eru Portuguesa riduceva il valore del formaggio grattugiato in base ad una percentuale di scarto dell'1%. Inoltre, nelle successive richieste di autorizzazione nell'ambito del regime di perfezionamento attivo, essa indicava come tasso di resa per il formaggio grattugiato il 99% e come tasso di scarto l'1%.

12 In seguito agli accertamenti effettuati nel corso della suddetta ispezione, l'autorità doganale liquidava i dazi dovuti per la quantità di materia prima corrispondente al 2% degli scarti dichiarati in più e, nel gennaio 1992, ne esigeva il pagamento dalla Eru Portuguesa.

13 Il ricorso proposto dalla Eru Portuguesa avverso la decisione di liquidazione adottata dal Chefe da Delegaçao Aduaneira do Jardim do Tabaco (ufficio doganale competente) dinanzi Tribunal Fiscal Aduaneiro di Lisbona veniva respinto; la Eru Portuguesa interponeva quindi appello dinanzi al Tribunal Tributário de Segunda Instância.

14 Quest'ultimo riteneva che l'art. 11 del regolamento n. 1999/85 disciplinasse solo le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione e non riguardasse il tasso di resa dell'operazione di perfezionamento, che sarebbe connesso al funzionamento del regime. Esso ne desumeva che la suddetta disposizione non autorizzava l'autorità doganale a modificare unilateralmente il tasso di resa da essa fissato e che, qualora questo risultasse più alto del previsto, poteva essere aumentato solo all'atto del rilascio delle autorizzazioni successive. Il Tribunale dichiarava quindi l'appello fondato e annullava la sentenza impugnata nonché la decisione di liquidazione controversa.

15 Nel ricorso proposto dinanzi al Supremo Tribunal Administrativo avverso la sentenza del Tribunal Tributário de Segunda Instância, la Fazenda Pública ha in particolare contestato l'interpretazione che quest'ultimo ha dato dell'art. 11 del regolamento n. 1999/85. In proposito, essa ha assunto che tale disposizione consente all'autorità doganale di modificare immediatamente il tasso di resa, senza attendere autorizzazioni successive, qualora si trovino modificate le circostanze in base alle quali l'autorizzazione è stata rilasciata.

16 Di conseguenza, il Supremo Tribunal Administrativo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, disciplini i requisiti (obblighi, regole) relativi al documento di autorizzazione che il beneficiario del regime deve osservare ai fini dell'utilizzazione del regime medesimo.

2) Se, al contrario, la detta disposizione disciplini le condizioni, i requisiti o i presupposti relativi alla concessione dell'autorizzazione al regime di perfezionamento attivo.

3) Se l'autorità doganale, una volta fissato il tasso di rendimento, possa procedere unilateralmente alla modificazione di tale tasso sulla base del rilievo che il titolare dell'autorizzazione, nello svolgimento del regime, abbia ottenuto un tasso di rendimento più elevato rispetto a quello inizialmente previsto e approvato.

4) Se il principio della certezza del diritto e la disciplina del regime di perfezionamento attivo consentano che la competente autorità doganale proceda unilateralmente alla modificazione del tasso di rendimento fissato nell'autorizzazione al regime, qualora risulti provato che la medesima autorità doganale seguiva e controllava l'attività dell'impresa di cui trattasi sin dall'inizio della vigenza del detto regime in Portogallo (1986)».

Sulla prima, seconda e terza questione

17 Con le tre prime questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice nazionale chiede, in sostanza, se l'art. 11 del regolamento n. 1999/85 vada interpretato nel senso che non si applica soltanto alle condizioni o ai requisiti relativi al rilascio dell'autorizzazione sul regime di perfezionamento attivo, ma anche alle condizioni di utilizzazione o di funzionamento di tale regime che l'autorizzazione impone al proprio titolare, e se, quindi, l'autorità doganale possa modificare unilateralmente il tasso di resa da essa fissato all'atto del rilascio dell'autorizzazione nel caso in cui, nell'ambito del funzionamento del suddetto regime, risulti che il tasso di resa ottenuto è superiore a quello fissato nell'autorizzazione.

18 In proposito, occorre rilevare che l'art. 11, n. 1, del regolamento n. 1999/85 dispone espressamente che nell'autorizzazione sono stabilite le condizioni in cui il regime di perfezionamento attivo è utilizzato.

19 Inoltre, disponendo che il titolare dell'autorizzazione deve informare l'autorità doganale di qualsiasi elemento intervenuto dopo il rilascio dell'autorizzazione che possa avere un'incidenza sul mantenimento o sul contenuto della medesima, l'art. 11, n. 2, del regolamento n. 1999/85 impone al suddetto titolare di comunicare all'autorità doganale non soltanto qualsiasi modifica relativa alle condizioni da soddisfare per ottenere il rilascio dell'autorizzazione e il

mantenimento di questa, ma anche tutte quelle relative alle condizioni, fissate nell'autorizzazione, in cui deve effettuarsi l'operazione di perfezionamento attivo.

20 Fra queste ultime condizioni figura, come risulta dall'art. 15, n. 1, del regolamento n. 1999/85, il tasso di resa dell'operazione.

21 Inoltre, in forza della stessa disposizione, il tasso di resa dell'operazione è determinato in base alle condizioni reali in cui si effettua o si effettuerà l'operazione di perfezionamento.

22 Ne deriva che, disponendo che l'autorità doganale deve modificare l'autorizzazione se le circostanze in base alle quali l'autorizzazione è stata rilasciata sono mutate, l'art. 11, n. 3, del regolamento n. 1999/85 si riferisce anche alle condizioni di utilizzazione o di funzionamento del regime di perfezionamento attivo, compreso il tasso di resa.

23 L'interpretazione che precede è inoltre conforme agli obiettivi del regime di perfezionamento attivo istituito dal regolamento n. 1999/85.

24 Come la Corte ha già affermato, tale regime è stato istituito al fine di non sfavorire sul piano internazionale le imprese comunitarie che utilizzano merci provenienti da paesi terzi per fabbricare prodotti destinati all'esportazione, concedendo loro la possibilità di acquistare dette merci alle stesse condizioni di cui fruiscono le imprese non comunitarie. Questo regime consente pertanto di

non gravare di dazi doganali merci importate da paesi terzi quando esse sono soggette, all'interno della Comunità, a determinati processi di lavorazione o trasformazione e sono poi riesportate fuori della Comunità, come prodotti compensatori (sentenza 29 giugno 1995, causa C-437/93, Temic Telefunken, Racc. pag. I-1687, punti 18 e 19).

25 Inoltre dal quarto 'considerando' del regolamento n. 1999/85 risulta che per raggiungere l'obiettivo perseguito evitando abusi nell'utilizzazione di tale sistema è necessario prevedere un complesso di norme che costituiscono il regime di perfezionamento attivo.

26 Tale obiettivo può essere perseguito solo se le imprese comunitarie che fruiscono del regime di perfezionamento attivo procedono effettivamente alle esportazioni previste osservando integralmente le norme di questo. Come giustamente ha sottolineato il governo francese nelle sue osservazioni scritte, ciò non avverrebbe, in particolare, se il tasso di resa di un'operazione di perfezionamento attivo non corrispondesse al tasso reale e se, di conseguenza, una quota delle merci importate, nel caso di specie quella corrispondente alla differenza fra il tasso previsto e il tasso reale, non fosse esportata, ma smerciata nel territorio doganale comunitario senza aver mai scontato dazi d'importazione.

27 Dalle considerazioni che precedono deriva che le tre prime questioni vanno risolte come segue: l'art. 11 del regolamento n. 1999/85 dev'essere interpretato nel senso che non si applica soltanto alle condizioni o ai requisiti relativi al rilascio dell'autorizzazione del regime di perfezionamento attivo, ma anche alle condizioni di utilizzazione o di funzionamento di tale regime che l'autorizzazione impone al proprio titolare e, quindi, l'autorità doganale può modificare unilateralmente il tasso di resa da essa fissata all'atto del rilascio dell'autorizzazione nel caso in cui, nell'ambito del funzionamento del suddetto regime, risulti che il tasso di resa ottenuto è superiore a quello fissato nell'autorizzazione.

Sulla quarta questione

28 Con la quarta questione, il giudice a quo chiede in sostanza se il regolamento n. 1999/85 o il principio della certezza del diritto ostino a che l'autorità doganale modifichi unilateralmente il tasso di resa da essa fissato nell'autorizzazione se risulta provato che l'autorità doganale seguiva e controllava l'attività del titolare dell'autorizzazione prima del rilascio di questa.

29 In proposito occorre ricordare, anzitutto, che l'autorizzazione è rilasciata a richiesta della persona che effettua o fa effettuare operazioni di perfezionamento, la quale, in forza dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 1999/85, è tenuta a fornire nella sua domanda tutte le informazioni necessarie per il rilascio dell'autorizzazione, compreso il tasso di resa; inoltre, ai sensi dell'art. 11, n. 2, dello stesso regolamento, il titolare dell'autorizzazione deve informare l'autorità doganale di qualsiasi elemento intervenuto dopo il rilascio dell'autorizzazione che possa avere un'incidenza sul suo mantenimento o sul suo contenuto.

30 In secondo luogo, ai sensi dell'art. 17 del regolamento n. 1999/85, la stessa autorità doganale può prendere tutte le misure di sorveglianza e di controllo che ritiene necessarie per la corretta applicazione del regolamento da parte del titolare dell'autorizzazione. Inoltre, come risulta dalla soluzione data alle prime tre questioni pregiudiziali, l'autorità doganale può modificare unilateralmente il tasso di resa che aveva fissato all'atto del rilascio dell'autorizzazione qualora risulti, nell'ambito del funzionamento del regime di perfezionamento attivo, che il tasso di resa ottenuto sia più elevato rispetto a quello fissato nell'autorizzazione.

31 Infine, nell'art. 12 del regolamento n. 1999/85 sono espressamente previsti i casi in cui l'autorizzazione è revocata e quelli in cui è dichiarata priva di effetto.

32 Da quanto precede risulta che l'autorizzazione viene rilasciata solo a patto che le condizioni in base alle quali essa è stata concessa siano osservate dal titolare della medesima all'atto delle operazioni cui quest'ultimo procede e che tale osservanza possa essere verificata dall'autorità doganale che è legittimata ad adottare tutti i provvedimenti di controllo e di verifica all'uopo necessari.

33 Pertanto, il rilascio dell'autorizzazione non può generare nel beneficiario un legittimo affidamento nel mantenimento delle condizioni che essa fissa qualora nel corso del funzionamento del regime risulti che tali condizioni siano mutate.

34 Ciò varrebbe pure nel caso in cui fosse provato che, prima del rilascio di una nuova autorizzazione, l'autorità doganale, ai sensi dell'art. 17 del regolamento n. 1999/85, aveva proceduto presso il richiedente ad atti di sorveglianza e di controllo per verificare la corretta applicazione del regime di perfezionamento attivo nell'ambito di precedenti autorizzazioni.

35 Infatti, dalla giurisprudenza della Corte risulta che un operatore economico non può legittimamente aspettarsi, dopo aver fruito di decisioni di un'autorità nazionale non conformi ad una norma di diritto comunitario chiara e inequivocabile, che la stessa autorità adotti un'altra decisione, o mantenga immutata una decisione esistente, contravvenendo al diritto comunitario (v., in tal senso, sentenza 16 dicembre 1997, causa C-325/96, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, Racc. pag. I-7249, punto 22).

36 Occorre quindi risolvere la quarta questione nel senso che né il regolamento n. 1999/85 né il principio della certezza del diritto ostano a che l'autorità doganale modifichi unilateralmente il tasso di resa da essa fissato nell'autorizzazione anche se risulta provato che l'autorità doganale seguiva e controllava l'attività del titolare dell'autorizzazione prima del rilascio di questa.

Sulle spese

37 Le spese sostenute dai governi portoghese e francese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Seconda Sezione)

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Supremo Tribunal Administrativo con ordinanza 28 aprile 1999, dichiara:

1) L'art. 11 del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo, dev'essere interpretato nel senso che non si applica soltanto alle condizioni o ai requisiti relativi al rilascio dell'autorizzazione del regime di perfezionamento attivo, ma anche alle condizioni di utilizzazione o di funzionamento di tale regime che l'autorizzazione impone proprio al titolare e, quindi, l'autorità doganale può modificare unilateralmente il tasso di resa da essa fissato all'atto del rilascio dell'autorizzazione nel caso in cui, nell'ambito del funzionamento del suddetto regime, risulti che il tasso di resa ottenuto è superiore a quello fissato nell'autorizzazione.

2) Né il regolamento n. 1999/85 né il principio della certezza del diritto ostano a che l'autorità doganale modifichi unilateralmente il tasso di resa da essa fissato nell'autorizzazione anche se risulta provato che l'autorità doganale seguiva e controllava l'attività del titolare dell'autorizzazione prima del rilascio di questa.

Skouris Schintgen Colneric

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 22 febbraio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Seconda Sezione

V. Skouris