CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 13 dicembre 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Nella presente procedura la Corte è chiamata ancora una volta a pronunciarsi sulla validità del regime comunitario concernente la riscossione, al momento dell'esportazione di ovini a partire dal Regno Unito, di un importo pari a quello del premio variabile alla macellazione degli stessi, importo denominato nel prosieguo « clawback ». In particolare, i quesiti pregiudiziali sottoposti dalla Crown Court di Maidstone (causa C-38/90) e da quella di Leeds (causa C-151/90) investono la validità dell'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84 della Commissione, dell'8 giugno 1984, che stabilisce le modalità di applicazione del premio variabile alla macellazione degli ovini [1].

2. Poche righe sono sufficienti per spiegare gli antefatti delle cause principali. Il sig. Lomas, nonché i sigg. Fletcher e Pritchard, rispettivamente direttore e amministratore della società North Riding Lamb, tutti esportatori di carni ovine, sono perseguiti penalmente per aver reso false dichiarazioni quanto al peso dei capi esportati e/o al tipo di carne esportata.

L'eventuale frode alle finanze comunitarie non è tuttavia qui rilevante. Come risulta dalle ordinanze di rinvio, infatti, le azioni penali contro gli imputati possono essere accolte solo se fosse provato che l'amministrazione doganale avesse una « competenza vincolata » (« assigned matter ») a richiedere le dichiarazioni che, nel caso di specie, si sono poi rivelate false. Gli imputati hanno sostenuto dinanzi ai rispettivi giudici nazionali l'invalidità delle norme comunitarie che stabiliscono le modalità di riscossione del « clawback » e, di conseguenza, l'illegittimità dell'imposizione, da parte dell'autorità nazionale, delle dichiarazioni in questione; senza, pertanto, che assuma alcuna rilevanza la circostanza — a quanto pare pacifica — che esse siano false.

Questo, dunque, lo sfondo fattuale che ha indotto le giurisdizioni nazionali ad operare un rinvio pregiudiziale a questa Corte.

3. Rinviando alla relazione d'udienza per una descrizione dettagliata della normativa comunitaria in questione, mi limito qui ad evidenziarne gli aspetti più direttamente rilevanti ai nostri fini.

Il regolamento n. 1837/80 del Consiglio [2] (nel prosieguo « regolamento di base »), che ha istituito un'organizzazione comune nel settore delle carni ovine e caprine, ha previsto, tra le altre forme di intervento volte a regolarizzare il mercato, la corresponsione di un « premio variabile alla macellazione ».

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 154 del 9.6.1984, pag. 27.

2 — GU L 183 del 16.7.1980, pag. 1.

Ai sensi dell'art. 9 di detto regolamento, così come modificato dal regolamento n. 871/84 [3], il Regno Unito, che è il solo Stato membro ad usufruire di una tale possibilità, può concedere il premio in questione quando i prezzi constatati sul suo mercato rappresentativo sono inferiori ad un « livello guida » corrispondente all'85% del prezzo di base; e sempreché non siano applicate le misure di aiuto consistenti in acquisti da parte degli organismi di intervento (n. 1).

Allo scopo di evitare che il beneficio del premio variabile alla macellazione provochi distorsioni di concorrenza allorché le carni macellate e/o gli ovini destinati alla macellazione sono esportati fuori del territorio del Regno Unito, il n. 3 dello stesso articolo prevede che « in caso di pagamento del premio (di macellazione) (...), la Commissione adotta le misure necessarie per poter prelevare su tutti i prodotti (che hanno beneficiato di tale premio) (...), al momento dell'uscita dalla regione in causa, *un importo pari a quello del premio effettivamente concesso* » [4].

Le modalità di applicazione del premio, adottate sulla base del n. 4 dello stesso art. 9, sono state disciplinate dalla Commissione col citato regolamento n. 1633/84. In particolare, per quanto riguarda la riscossione del clawback, l'art. 4, n. 1, prevede che « per il Regno Unito l'importo da riscuotere all'uscita dalla regione 5 in caso di concessione del premio (...) è fissato ogni settimana dalla Commissione. Tale importo è pari a quello del premio fissato in conformità dell'art. 3, n. 1, per la settimana in cui ha luogo l'uscita dei prodotti in questione ». Ai sensi dell'art. 3, n. 1, « la Commissione fissa ogni settimana l'importo del premio della settimana che inizia ventuno giorni prima della fissazione ».

In sostanza, e per semplificare, il meccanismo instaurato prevede che: a) il premio di macellazione è concesso al tasso fissato per la settimana nella quale gli ovini sono soggetti a prima immissione sul mercato ai fini della macellazione, ovvero il giorno della macellazione; b) gli ovini (animali vivi) per i quali il premio è stato corrisposto devono essere esportati entro 21 giorni; c) il clawback è riscosso al tasso di premio fissato per la settimana nella quale ha luogo l'esportazione.

Ai sensi del n. 2 dell'art. 4, è previsto il deposito di una cauzione allo scopo di coprire l'importo dovuto in virtù del n. 1; tale cauzione, la cui fissazione spetta alle competenti autorità del Regno Unito, deve essere perlomeno uguale all'importo prevedibile del premio per la settimana che precede quella in cui ha luogo l'esportazione a partire dal Regno Unito.

Infine, l'art. 5 prevede che il Regno Unito prenda tutte le misure necessarie per garantire l'osservanza delle disposizioni del regolamento in parola (n. 1); ivi comprese, in caso di necessità, le misure « per garantire il ricupero di un importo pari al premio che è stato versato » (n. 2).

4. Con il primo quesito, i giudici nazionali chiedono se l'art. 4, nn. 1 e 2, del regolamento n. 1633/84, sia invalido in quanto la Commissione avrebbe oltrepassato i limiti

3 — GU L 90 dell'1.4.1984, pag. 35.

4 — Il corsivo è mio.

delle competenze conferitele dall'art. 9 del regolamento di base.

Rilevo innanzitutto che è qui pacifico che il sistema instaurato dalla Commissione con il regolamento n. 1633/84 abbia come inevitabile conseguenza che l'importo del premio alla macellazione sia diverso, o comunque possa esserlo, da quello del clawback. E ciò appunto perché, come risulta dalla descritta normativa, mentre il premio alla macellazione viene concesso al tasso vigente nella settimana di immissione sul mercato o al tasso in vigore il giorno della macellazione, il clawback riscosso è invece parametrato al tasso di premio vigente nella settimana in cui ha luogo l'esportazione. In altre parole, per un ovino X il clawback riscosso all'esportazione è uguale all'importo del premio che sarebbe concesso in quella settimana al produttore, ma non al premio effettivamente concesso per quello stesso ovino X. I due importi saranno dunque identici solo quando l'immissione sul mercato ai fini della macellazione e l'esportazione avvengono nella stessa settimana.

Ad avviso degli imputati nelle cause principali, la circostanza che spesso il clawback riscosso è sensibilmente superiore a quello del premio effettivamente concesso, ed in ogni caso diverso, contrasterebbe con il disposto dell'art. 9, n. 3, del regolamento di base, nella misura in cui tale disposizione vuole che l'importo del clawback sia « pari al premio effettivamente concesso ».

5. Al fine di rispondere al quesito sottopostoci, occorre pertanto accertare se l'espressione « *importo pari a quello del premio effettivamente concesso* » vada interpretata nel senso che i due importi in questione devono essere identici oppure, come invece sostengono il governo britannico e la Commissione, nel senso che i due importi possono anche essere diversi, assumendo che lo scarto sia poco significativo e che comunque vi sia una compensazione nell'arco di un periodo più lungo.

Dirò subito che mi sembra poco convincente la tesi secondo cui la ricordata espressione di cui all'art. 9, n. 3, non implicherebbe affatto l'uguaglianza tra i due importi (quello del premio e quello del clawback), ma soltanto una non meglio definita « equivalenza ». A tacer d'altro, non posso non rilevare che due importi equivalenti, aventi cioè lo stesso valore, sono — per definizione — identici. Inoltre, il termine « effettivamente » rafforza l'idea della perfetta corrispondenza tra i due importi in discorso.

Osservo poi che al di là del suo tenore letterale, la stessa finalità della norma in questione, tenuto conto altresì del contesto in cui è inserita, induce a ritenere che essa vada interpretata restrittivamente. In tal senso, del resto, si è già espressa la Corte, proprio a riguardo della disposizione regolamentare che qui ci occupa.

Muovendo dal presupposto che « qualsiasi riscossione di una somma di denaro all'esportazione verso un altro Stato membro, a qualsivoglia titolo, costituisce, in linea di principio, un ostacolo per la libera circola-

zione delle merci nel mercato comune » [5], la Corte ha infatti affermato che « l'art. 9, n. 3, assume (...) natura di deroga ai principi fondamentali di qualsiasi organizzazione comune di mercato, la quale rende necessaria un'interpretazione restrittiva » [6].

Più in particolare, la Corte ha stabilito, nella sentenza Commissione/Regno Unito, che la riscossione del clawback « non va considerata una tassa di effetto equivalente ad un dazio doganale, se ed in quanto essa è indissociabile dal regime di intervento costituito dal versamento del premio variabile alla macellazione, ed *ha lo scopo di compensare esattamente gli effetti di tale premio* e di consentire così ai prodotti provenienti dagli Stati o dalle regioni in cui detto premio è concesso, di essere esportati negli Stati membri senza perturbare i loro mercati » [7]. Ne deriva, come la Corte ha affermato nella stessa sentenza, che l'art. 9, n. 3, « dev'essere inteso nel senso che *prescrive unicamente il recupero dell'importo di un premio effettivamente pagato* per un animale in caso di uscita di questo dalla regione nella quale il premio è stato attribuito » [8].

6. Risulta pertanto evidente, dall'interpretazione data dalla Corte dell'art. 9, n. 3, del regolamento di base, che tale disposizione prevede unicamente il recupero dell'importo corrispondente a quello concesso per il premio di macellazione. E ciò si spiega proprio in considerazione del fatto che il clawback è strettamente collegato alla natura del premio di macellazione, premio che è destinato a contribuire all'equilibrio dei prezzi su un mercato determinato. Ne consegue che l'obiettivo di evitare che esso produca effetti anche al di fuori di tale mercato è raggiunto solo se si recupera l'importo già corrisposto quando l'ovino o la sua carne esce dallo Stato in questione.

Non mi sembra che la conclusione cui siamo pervenuti possa essere inficiata dalla tesi della Commissione secondo cui, considerato un dato periodo X (non meglio identificato), le differenze tra importi del premio e importi del clawback si compenserebbero a vicenda, sicché, su un tale periodo, gli importi del clawback riscosso — considerati globalmente — sarebbero equivalenti a quelli dei premi effettivamente concessi. Al riguardo, mi limito ad osservare che la Commissione non avvalora una siffatta tesi con dati che permettano di accertare che una tale compensazione abbia effettivamente luogo. Per contro, non posso non rilevare che le variazioni di tasso per la fissazione del premio sono spesso, anche nel breve periodo, significative [9].

Infine, qualche breve riflessione sulla tesi, avanzata sia dalla Commissione che dal go-

5 — V. sentenze del 2 febbraio 1988: causa 61/86, Regno Unito/Commissione (Racc. pag. 431, punto 10 della motivazione); causa 162/86, Livestock Sales Transport (Racc. pag. 489, punto 9 della motivazione).

6 — Sentenza Livestock Sales, cit., punto 9 della motivazione; nello stesso senso sentenza Regno Unito/Commissione, cit., punto 15 della motivazione.

7 — Sentenza Regno Unito/Commissione, cit., punto 11 della motivazione (il corsivo è mio); nello stesso senso v. sentenza 15.9.1982, causa 106/81, Kind/Commissione (Racc. pag. 2885, punto 21 della motivazione).

8 — Sentenza Commissione/Regno Unito, cit., punto 15 della motivazione (il corsivo è mio).

9 — Valga per tutti un esempio che sicuramente rappresenta un caso limite, ma che bene illustra gli scompensi a cui può portare il metodo utilizzato. Nella settimana dal 1° al 7 agosto 1988 il tasso in questione era pari a (...) zero; due settimane dopo (dal 16 al 21 agosto) il tasso era invece di 56 326: ciò implica, evidentemente, che chi avesse esportato nella settimana dal 16 al 21 agosto un ovino immesso sul mercato nella settimana dal 1° al 7 agosto, avrebbe pagato il clawback per un ovino che non aveva ricevuto alcun premio! Si può verificare, evidentemente, anche la situazione esattamente inversa.

verno britannico, secondo cui un regime di riscossione del clawback che prevedesse l'esatta corrispondenza tra importo del premio e importo del clawback sarebbe impraticabile o comunque comporterebbe notevolissime difficoltà tecniche ed amministrative, nonché costi sproporzionati. Al riguardo, pur riconoscendo che le difficoltà rappresentate sono effettivamente enormi e che il metodo attualmente in vigore ha il merito di essere pratico e di facilitare i controlli, non ritengo vi siano ostacoli insormontabili all'attuazione di un metodo che sia conforme a quanto prescritto dall'art. 9, n. 3, del regolamento di base. Una soluzione potrebbe essere, ad esempio, quella di prevedere un sistema di certificazione che accompagni ciascun animale o partita di animali dal momento della prima immissione sul mercato fino al momento dell'eventuale esportazione, in modo che si possa risalire al produttore e dunque all'importo del premio effettivamente concesso.

Certo, si tratta di un metodo che potrebbe facilitare un aumento delle frodi alle finanze comunitarie, essendo più difficile effettuare controlli sistematici; una tale considerazione non è tuttavia tale da spostare i termini del problema: resta che la validità di una norma non può essere misurata esclusivamente su valutazioni di opportunità. D'altra parte, nessuna preclusione sussiste, qualora le difficoltà fossero realmente insormontabili, ad una modificazione della norma base.

In definitiva, prevedendo un meccanismo di riscossione del clawback che non consente il recupero di un importo corrispondente a quello del premio di macellazione, così come previsto dall'art. 9, n. 3, del regolamento di base, la Commissione ha oltrepassato i limiti dei poteri conferitile dal regolamento del Consiglio.

Di conseguenza, l'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84 della Commissione va dichiarato invalido nella parte in cui consente che l'importo del clawback non corrisponda esattamente all'importo del premio alla macellazione effettivamente versato. Del pari, va dichiarato invalido il n. 2 dello stesso articolo nella misura in cui prevede il deposito di una cauzione costituita allo scopo di coprire l'importo dovuto in conformità del n. 1.

7. Con il secondo quesito, i giudici nazionali chiedono alla Corte di precisare gli effetti della declaratoria d'invalidità del regolamento.

Al riguardo, ricordo preliminarmente che, in base ad una costante giurisprudenza, la Corte si avvale della possibilità di limitare gli effetti di una dichiarazione d'invalidità, anche nell'ambito di un procedimento ex art. 177, qualora lo impongano esigenze imperative, ed in particolare considerazioni attinenti alle esigenze della certezza del diritto [10].

10 — V., ad es., sentenza 15.1.1986, causa 41/84, Pinna (Racc. pag. 1, punti 28 e 29 della motivazione); e sentenza 27.2.1985, causa 112/83, Produits de Maïs (Racc. pag. 719, punti 17 e 18 della motivazione).

In concreto, la Corte si è avvalsa di una tale possibilità, riferendosi alle specifiche circostanze delle controversie sottoposte al suo giudizio, in presenza di un rischio di gravi ripercussioni economiche derivanti dalla ripetizione di somme versate in virtù di una disciplina invalida [11].

Ora, relativamente al caso che ci occcupa, osservo anzitutto che la dichiarata invalidità dell'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84, investe, dal punto di vista finanziario, solo gli importi del « clawback » eccedenti quelli dei relativi premi e che, comunque, nelle cause principali non è affatto in discussione la ripetizione di tali importi. Ricordo infatti che i sigg. Lomas, Fletcher, ecc., hanno contestato la validità del sistema di riscossione del clawback solo per sfuggire alle conseguenze del reato per cui sono perseguiti.

Ciò detto, rilevo tuttavia che l'invalidità in questione, pur non investendo il principio del clawback in quanto tale, incide sul regime di riscossione nella sua totalità.

Una pronuncia di invalidità con effetti *ex tunc* rischierebbe pertanto di sconvolgere i rapporti giuridici costituiti per effetto di tale normativa, nonché potrebbe portare a rimettere in discussione l'importo rappresentato dalla differenza tra il premio effettivamente concesso per un ovino ed il clawback riscosso per lo stesso ovino, importo la cui determinazione — considerato il meccanismo finora utilizzato — sarebbe pressoché impossibile.

Ritengo pertanto che, conformemente alla già citata giurisprudenza della Corte, anche nel caso di specie, in via eccezionale, l'accertata invalidità del regime di riscossione del clawback di cui al regolamento n. 1633/84 non debba consentire di rimettere in discussione gli importi rappresentati dalla differenza tra il premio effettivamente concesso per un ovino ed il clawback riscosso per lo stesso ovino.

Tuttavia, onde garantire il principio di un'effettiva tutela giurisdizionale, suggerisco che la declaratoria d'invalidità possa essere invocata da coloro che, prima della sentenza, hanno presentato un ricorso giurisdizionale (o un reclamo equivalente) contro atti adottati sulla base delle disposizioni dichiarate invalide.

8. Con il terzo quesito viene chiesto alla Corte se, nonostante la dichiarata invalidità, possa sostenersi che il Regno Unito è autorizzato, ovvero tenuto, sulla base del diritto comunitario: ad esigere la produzione di documenti in relazione ad operazioni di esportazione soggette ad imposizioni ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1633/84; nonché a promuovere un procedimento penale per false dichiarazioni in tali documenti in un caso, come quello di specie, in cui la disposizione nazionale a norma della quale è intentata l'azione penale dipende dall'esistenza di diritti ed obblighi comunitari.

11 — Sentenza 15.10.1980, causa 4/79, Providence Agricole de la Champagne (Racc. pag. 2823, punto 45 della motivazione); sentenza 15.1.1986, Pinna, cit., punto 30 della motivazione.

Un tale quesito pone il problema di stabilire se, anche in assenza di modalità d'applicazione adottate dalla Commissione, il regime del clawback possa continuare a funzionare; se dunque il Regno Unito, sulla base di un'altra norma comunitaria, sia tenuto (o quantomeno autorizzato), in attesa di una nuova normativa, a continuare a riscuotere il clawback, con tutte le conseguenze che ne derivano: richiesta di documenti e possibilità di azioni penali in caso di infrazioni.

Devo confessare che la tentazione di dare una risposta positiva è fortissima, ma forse perché sono insofferente all'idea che proprio in nome del diritto comunitario si consente di sfuggire alle conseguenze di una tentata frode alle finanze comunitarie.

Ciò detto, rilevo che sebbene l'art. 9, n. 3, del regolamento di base prescriva la riscossione del clawback e, in sostanza, l'importo dello stesso, resta il fatto che detta norma delega alla Commissione il potere di dettare le relative modalità di applicazione. Pertanto, in assenza di tali modalità, il Regno Unito non è in principio tenuto, sulla base del diritto comunitario, ad esigere i documenti in questione e a promuovere procedimenti penali per eventuali false dichiarazioni che siano contenute in tali documenti.

9. Alla luce delle considerazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue ai quesiti pregiudiziali posti dalle Crown Courts di Maidstone e di Leeds:

« 1) L'art. 4, n. 1, del regolamento n. 1633/84 della Commissione è invalido nella parte in cui prevede che l'importo del clawback non corrisponde esattamente all'importo del premio di macellazione effettivamente concesso. Il n. 2 dello stesso articolo è invalido nella misura in cui impone il deposito di una cauzione allo scopo di coprire l'importo dovuto in conformità del n. 1.

2) L'accertata invalidità di dette disposizioni non può essere invocata ad una data anteriore a quella della presente sentenza, se non da coloro che abbiano presentato un ricorso giurisdizionale o un reclamo equivalente contro atti adottati in base alle disposizioni dichiarate invalide.

3) In virtù del diritto comunitario, il Regno Unito non è tenuto ad esigere la produzione di documenti relativi ad imposizioni basate sulle disposizioni dichiarate invalide, né a promuovere azioni penali su una tale base. »