CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F. G. JACOBS presentate l'11 luglio 1991 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I — Il contesto

1. Gli Stati membri della Comunità partecipano all'accordo per l'importazione di oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale, elaborato sotto gli auspici dell'Unesco e firmato a Lake Success, New York, il 22 novembre 1950 (*Raccolta dei trattati delle Nazioni unite*, volume 131, 1952, n. 1734). Le parti di questo accordo (noto col nome di accordo di Firenze) s'impegnano a non applicare dazi doganali ed altre imposte sull'importazione, fra l'altro, degli strumenti e apparecchi scientifici destinati all'insegnamento o alla ricerca scientifica pura, a condizione, fra l'altro, che strumenti o apparecchi di valore scientifico equivalente non siano al momento fabbricati nella Comunità.

2. L'accordo è stato attuato nella Comunità attraverso il regolamento (CEE) del Consiglio 10 luglio 1975, n. 1798, relativo all'importazione in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune degli oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale (GU L 184, pag. 1). Il preambolo di questo regolamento si riferisce all'accordo di Firenze; esso dichiara anche, nel suo primo " considerando ", che « allo scopo di facilitare sia la libera circolazione delle idee che l'esercizio d'attività culturali, nonché la ricerca scientifica nell'ambito della Comunità, occorre, nella misura del possibile, ammettere in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune gli oggetti a carattere educativo, scientifico o culturale ». Ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), del regolamento, gli strumenti e gli apparecchi scientifici sono ammessi al beneficio della franchigia dai dazi della tariffa doganale comune, allorché « strumenti o apparecchi di valore scientifico equivalente non sono fabbricati nella Comunità ». Il regolamento n. 1798/75 è stato modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 8 maggio 1979, n. 1027 (GU L 134, pag. 1), ma il testo dell'art. 3, n. 1, lett. b), non ha subito alcuna modifica.

3. Il 31 dicembre 1978 la Technische Universität di Monaco di Baviera (in prosieguo l'« università ») ordinava ad una società giapponese denominata Jeol uno strumento chiamato microscopio elettronico a scansione, modello JSM-35 C. Questo strumento era destinato a lavori di ricerca vertenti sui processi elettrochimici, i problemi geologici, mineralogici, di chimica degli alimenti, nonché per l'esame di materiali sintetici, di emulsioni fotochimiche e di sistemi biologici.

* Lingua originale: l'inglese.

4. L'università chiedeva l'immissione in libera pratica dello strumento il 1° giugno 1979, il 5 ottobre 1979 ed il 23 marzo 1981. Lo Hauptzollamt München-Mitte riteneva in un primo tempo che lo strumento potesse essere ammesso in franchigia in forza del regolamento n. 1798/75. In seguito, tuttavia, lo Hauptzollamt decideva che lo strumento non poteva essere esentato dai dazi doganali. Esso si richiamava alla decisione della Commissione 23 dicembre 1981, 82/86/CEE (GU 1982, L 41, pag. 53), che aveva ritenuto, in occasione di un'altra importazione, che l'apparecchio JSM-35 C non potesse essere importato in franchigia visto che uno strumento attualmente fabbricato nei Paesi Bassi dalla Philips Nederland BV (l'apparecchio PSEM 500 X) era di valore scientifico equivalente. Pertanto, con provvedimenti 14, 15 aprile e 22 giugno 1982, lo Hauptzollamt esigeva dazi doganali per l'importo di 31 110,20 DM, nonché una somma di 3 746,50 DM relativa all'imposta sul valore aggiunto.

5. L'università contestava il provvedimento dello Hauptzollamt e le autorità tedesche chiedevano un intervento della Commissione ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) della Commissione 12 dicembre 1979, n. 2784, che fissa le disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 1798/75 (GU L 318, pag. 32). La Commissione avviava allora il procedimento ex art. 7, nn. 3-7, del regolamento n. 2784/79 [noto fra parentesi che, pur riferendosi nelle sue osservazioni scritte al regolamento n. 2784/79, la Commissione indica nelle risposte ai quesiti della Corte che il procedimento era disciplinato dal regolamento (CEE) della Commissione n. 3195/75 (GU L 316, pag. 17), che ha preceduto il regolamento n. 2784/79. Tuttavia, tale questione sembra priva d'interesse poiché le disposizioni pertinenti dei due regolamenti sono molto simili e le differenze non hanno alcuna incidenza sulla presente causa. Nel prosieguo delle presenti osservazioni mi riferirò al regolamento n. 2784/79)].

6. Come prevede l'art. 7, n. 5, del regolamento n. 2784/79, veniva consultato un gruppo di periti composto da rappresentanti degli Stati membri che si riunisce nell'ambito del comitato delle franchigie doganali. Esso concludeva che l'apparecchio Philips PSEM 500 X era di valore scientifico equivalente a quello dell'apparecchio JSM-35 C. In applicazione dell'art. 7, n. 6, secondo comma, del regolamento, la Commissione adottava la decisione 5 luglio 1983, 83/348/CEE, con cui dichiarava che l'importazione dell'apparecchio denominato « Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C », non poteva essere effettuata in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune (GU L 188, pag. 22). Questa decisione era nuovamente fondata sul fatto che l'apparecchio Philips era di valore scientifico equivalente.

7. In questa fase si può notare che la Commissione, dal momento che il gruppo di periti aveva concluso che l'apparecchio Philips era di valore scientifico equivalente a quello dell'apparecchio Jeol, non aveva chiaramente nessun potere discrezionale in materia. L'art. 7, n. 6, secondo comma, del regolamento n. 2784/79 dispone:

« Qualora da tale esame [vale a dire l'esame effettuato dal gruppo di periti] risulti che lo strumento o apparecchio per il quale è chiesta la franchigia non debba essere considerato scientifico o che strumenti o apparecchi

di valore scientifico equivalente sono attualmente fabbricati nella Comunità, la Commissione adotta una decisione con cui stabilisce che lo strumento o apparecchio considerato non soddisfa le condizioni richieste per essere ammesso in franchigia ».

8. A seguito della decisione 83/348 della Commissione, lo Hauptzollamt confermava la propria decisione di esigere dazi doganali sull'apparecchio di cui trattasi. L'università proponeva ricorso dinanzi al Finanzgericht competente. Il Finanzgericht riteneva che l'apparecchio Philips non fosse di valore scientifico equivalente a quello dell'apparecchio Jeol e quindi annullava il provvedimento che esigeva dazi doganali su quest'ultimo. Il Finanzgericht non si riteneva vincolato alla decisione 83/348 della Commissione, che era a suo parere in contrasto con il diritto comunitario e perciò invalida. Riteneva altresì che la decisione non costituisse una norma di diritto e vincolasse soltanto gli Stati membri in quanto destinatari. Sembra che il Finanzgericht non si sia considerato e non abbia considerato lo Hauptzollamt come facente parte dello Stato tedesco. Orbene, si deve sottolineare che tutti gli atti comunitari sono obbligatori per tutti gli organi degli Stati membri, sempreché non siano dichiarati invalidi, e che i giudici nazionali non sono competenti a dichiarare l'invalidità degli atti comunitari (sentenza 22 ottobre 1987, Foto-Frost, causa 314/85, Racc. pag. 4199).

9. Lo Hauptzollamt impugnava la sentenza del Finanzgericht dinanzi al Bundesfinanzhof, il quale ha chiesto una pronuncia pregiudiziale sulla validità della decisione 83/348 della Commissione.

II — Il problema sollevato dal Bundesfinanzhof: l'ampiezza del sindacato giurisdizionale

10. Il Bundesfinanzhof è consapevole che la Corte ha adottato fino ad oggi un comportamento restrittivo riguardo all'ampiezza del potere di sindacato che essa è disposta ad esercitare sul contenuto di una decisione che nega il riconoscimento di un'esenzione da dazi doganali a causa del fatto che un'apparecchiatura di valore scientifico equivalente è fabbricata nella Comunità. Il Bundesfinanzhof richiama la sentenza 15 marzo 1989, Universität Stuttgart (causa 303/87, Racc. pag. 705), nella quale la Corte, in conformità alla sua giurisprudenza precedente, ha dichiarato che:

« (...) dato il carattere tecnico dell'esame mirante a stabilire se vi sia o meno equivalenza tra i vari apparecchi, la Corte può censurare il contenuto di una decisione adottata dalla Commissione, su parere conforme del comitato delle franchigie doganali, solo quando sia stato commesso errore manifesto di valutazione o sviamento di potere ».

11. Il Bundesfinanzhof non propone nessuna motivazione specifica a sostegno della invalidità della decisione 83/348 della Commissione. Ma invita la Corte a riconsiderare la sua giurisprudenza precedente e ad abbandonare la prassi consistente nel limitare il proprio sindacato giurisdizionale alla questione se la decisione della Commissione fosse viziata da un errore manifesto di fatto o di diritto o da uno sviamento di potere. Nell'ordinanza di rinvio esso dichiara quanto segue:

« Un sindacato limitato, nel senso dell'orientamento giurisprudenziale finora seguito dalla Corte di giustizia, starebbe a significare che una decisione errata della Commissione, che arreca pregiudizio agli operatori del mercato, rimarrebbe valida solo perché gli errori in cui è incorsa la Commissione non sono manifesti. Quanto più difficili sono le questioni tecniche da risolvere tanto più sarebbe inattaccabile la relativa decisione della Commissione. È dubbio che una siffatta riduzione della tutela giuridica del cittadino comunitario sia compatibile col principio dello stato di diritto, fatto proprio dal diritto comunitario, della concessione di un'effettiva tutela giuridica ».

12. Il Bundesfinanzhof sottolinea come le questioni riguardanti la classificazione doganale delle merci siano spesso di natura tecnica simile e come non si possa sostenere la tesi per cui i giudici possono controllare soltanto in modo così limitato le corrispondenti decisioni amministrative.

13. Le osservazioni del Bundesfinanzhof hanno una grande forza persuasiva. È evidente come la natura tecnica di una causa non debba indurre la Corte a trascurare il suo dovere di garantire il rispetto del diritto, che le incombe in forza dell'art. 164 del Trattato. La Corte dinanzi alle questioni tecniche non può tirarsi indietro e deve all'occorrenza essere pronta a risolvere dette questioni disponendo una perizia in applicazione dell'art. 49 del regolamento di procedura. Anche in un procedimento pregiudiziale la Corte dispone di questa facoltà in forza dell'art. 103 del regolamento di procedura.

14. Inoltre la formulazione adoperata dalla Corte nella citata causa Universität Stuttgart (punto 10 precedente) e nella sua precedente sentenza 27 settembre 1983, Universität Hamburg (causa 216/82, Racc. pag. 2771) è infelice in quanto lascia supporre che la Corte non possa dichiarare invalida una decisione della Commissione contenente un errore di diritto se tale errore non è manifesto. A mio parere, questa interpretazione giuridica non va intesa in modo troppo letterale. A mio parere è pacifico che ogni decisione di un'istituzione comunitaria che produce effetti giuridici obbligatori, anche se si tratta di una decisione su una questione tecnica, può essere annullata perché contiene un errore di diritto, quand'anche tale errore non sia manifesto. Si può notare peraltro che la versione francese della sentenza pronunciata nella causa Stuttgart fa riferimento ad un « erreur manifeste d'appréciation », e non più come nella causa Hamburg ad un « erreur manifeste de fait ou de droit ».

15. D'altronde esistono a mio parere valide ragioni di politica giuridica che devono indurre la Corte a dimostrarsi prudente nell'intervenire a proposito di una decisione adottata in campo tecnico in conformità alle raccomandazioni di un gruppo di periti. Un breve sguardo ai documenti prodotti dinanzi alla Corte nel presente procedimento rileva questioni che vanno di là dai mezzi ordinari di valutazione di un organo giurisdizionale. La Corte non rappresenta per esempio la sede adatta per stabilire se l'apparecchio Philips PSEM 500 X possiede un rilevatore di elettroni retrodiffusi in grado di evidenziare le differenze di numero atomico. Del pari, la Corte non è in grado di valutare se il piatto inclinato eucentrico dei campioni è capace di posizionare la superficie del cam-

pione sul cerchio di Rowland dello spettrometro in modo più rapido e più esatto del microscopio ottico di cui è fornito l'apparecchio Jeol JSM-35 C. Sono questioni che può risolvere soltanto uno scienziato.

16. Riguardo a queste contraddittorie considerazioni è auspicabile che le questioni come quella dell'equivalenza fra due strumenti scientifici siano in via di principio sottoposte ad un organismo indipendente composto da persone in possesso delle conoscenze tecniche necessarie. Poiché tali questioni sono affidate ad un organismo simile e quest'organismo procede in conformità alla normativa e a tutti i principi generali di diritto applicabili, esamina tutte le questioni pertinenti, scarta tutte le questioni che non lo sono ed emette una decisione che è almeno sufficientemente motivata per consentire un qualsiasi sindacato giurisdizionale, io riconosco che la Corte debba mostrarsi prudente nell'intervenire a proposito della decisione così elaborata e non debba certo sostituire la propria opinione su questioni tecniche a quelle dei periti. È legittimo in queste circostanze che la Corte si limiti a controllare se la decisione sia viziata da un errore di diritto e in particolare da un vizio procedurale, o se essa sia manifestamente errata.

III — Il procedimento conclusosi con l'adozione della decisione impugnata

17. La questione da esaminare è quindi se le circostanze nelle quali è stata adottata la decisione 83/348 della Commissione siano tali da autorizzare la Corte a limitare così l'ampiezza del suo sindacato giurisdizionale. A tal fine riassumerò il procedimento previsto dal regolamento n. 2784/79, prima di passare all'esame dei metodi di lavoro del gruppo di periti riunitosi nell'ambito del comitato delle franchigie doganali e di ricercare com'è scaturita la decisione 83/348.

18. L'art. 6 del regolamento n. 2784/79 dispone che, per ottenere l'ammissione in franchigia di strumenti o apparecchi scientifici, l'istituto o l'organismo destinatario (« l'établissement importateur ») deve presentarne domanda all'autorità competente dello Stato membro in cui è situato. La domanda deve contenere diverse informazioni relative allo strumento o apparecchio considerato con una descrizione delle caratteristiche tecniche oggettive che possono giustificarne il carattere scientifico. La domanda deve pure indicare l'uso cui è destinato lo strumento o l'apparecchio e fornire una descrizione particolareggiata del progetto per la cui realizzazione dev'essere utilizzato. L'art. 6, n. 2, lett. j), del regolamento impone all'istituto importatore di indicare:

« il nome o la ragione sociale e l'indirizzo della o delle imprese comunitarie alle quali sono state chieste informazioni per la fornitura di uno strumento o apparecchio di valore scientifico equivalente a quello per cui viene chiesta la franchigia, il risultato di tali richieste di informazione ed i motivi circostanziati per cui lo strumento o apparecchio disponibile nella Comunità non sarebbe idoneo alla realizzazione delle particolari attività scientifiche previste ».

Inoltre, « alla domanda deve essere allegata la documentazione che fornisca tutte le informazioni utili sulle caratteristiche e le specificazioni tecniche dello strumento o apparecchio ».

19. L'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2784/79 impone all'autorità alla quale è sottoposta la domanda di ammissione in franchigia di decidere essa stessa sulla domanda quando tutti gli elementi d'informazione a sua disposizione le consentono di stabilire se lo strumento debba essere considerato scientifico e se strumenti di valore scientifico equivalente siano attualmente fabbricati nella Comunità. Qualora l'autorità non sia in grado di prendere una decisione, essa deve, in applicazione dell'art. 7, n. 2, del regolamento, trasmettere la domanda e la relativa documentazione tecnica alla Commissione. A quel punto la Commissione deve avviare la procedura prevista dall'art. 7, nn. 3-7. Citerò testualmente i nn. 3-5 dell'art. 7:

« 3. Entro due settimane dalla data di ricevimento della domanda, la Commissione ne trasmette copia con la relativa documentazione agli Stati membri.

4. Se, entro tre mesi dalla data di invio di tale comunicazione, nessuno Stato membro ha trasmesso alla Commissione obiezioni in merito all'importazione in franchigia dello strumento o apparecchio di cui trattasi, si ritengono adempiute le condizioni richieste per l'ammissione in franchigia di tale strumento o apparecchio. La Commissione notifica tale situazione agli Stati membri entro le due settimane successive alla scadenza del termine stabilito.

5. Se entro il termine di tre mesi previsto dal paragrafo 4, uno Stato membro ha comunicato alla Commissione obiezioni in merito all'importazione in franchigia dello strumento o apparecchio in questione, la Commissione convoca al più presto un gruppo di esperti composto da rappresentanti di tutti gli Stati membri che si riunisce nel quadro del comitato delle franchigie doganali, al fine di esaminare il caso specifico.

Le obiezioni di cui al comma precedente devono essere motivate. Secondo i casi, tale motivazione deve indicare le ragioni per le quali detto strumento o apparecchio non dovrebbe essere considerato scientifico ovvero deve indicare il tipo esatto dello o degli strumenti o apparecchi fabbricati nella Comunità considerati come aventi valore scientifico equivalente a quello per il quale è stata richiesta la franchigia, nonché il nome o la ragione sociale e l'indirizzo della o delle ditte comunitarie in grado di fornirli. In tale caso, deve essere inviata alla Commissione nel più breve termine la documentazione tecnica relativa agli strumenti o apparecchi fabbricati nella Comunità.

La Commissione trasmette immediatamente l'insieme di tali informazioni agli Stati membri ».

20. L'art. 7, n. 6, che ho in parte già richiamato, impone alla Commissione di adottare una decisione conforme alle conclusioni del gruppo di periti, che stabilisca o che lo strumento soddisfa le condizioni richieste per essere ammesso in franchigia o che non le soddisfa. L'art. 7, n. 7, dispone che, se, allo scadere del termine di sei mesi dalla data di

ricevimento della domanda da parte della Commissione, quest'ultima non ha adottato la decisione di cui al paragrafo 6, si ritengono soddisfatte le condizioni richieste per l'ammissione in franchigia dello strumento di cui trattasi.

21. Per quanto riguarda i metodi di lavoro del gruppo di periti di cui all'art. 7, n. 5, del regolamento n. 2784/79, le sole informazioni di cui dispone la Corte sono quelle fornite dalla Commissione. Il gruppo procede in conformità al regolamento interno del comitato delle franchigie doganali del 17 settembre 1975. Sembra che il regolamento interno del comitato non sia pubblicato. Nessuna qualifica formale è apparentemente richiesta per far parte del comitato. L'art. 7 del regolamento n. 1798/75 afferma semplicemente che il comitato è « composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione ». L'art. 6 del regolamento interno del comitato dispone che la rappresentanza di ciascuno Stato membro è limitata a cinque funzionari. La Commissione osserva che le persone designate sono di solito funzionari dei ministeri rispettivamente della Scienza, dell'Industria, del Commercio o delle Finanze. Sembra infatti che i partecipanti alla 122ª riunione del comitato, tenutasi il 30 e 31 maggio 1983, nel corso della quale è stata esaminata la domanda formulata dall'università ed il cui resoconto è stato fornito dalla Commissione alla Corte, fossero tutti funzionari dei ministeri delle Finanze, del Commercio o dell'Industria e di ministeri simili. La Commissione ammette che questi funzionari non avevano conoscenze scientifiche particolari.

22. La decisione 83/348 è stata emanata il 5 luglio 1983 in conformità alla conclusione adottata dal gruppo di periti nel corso della suddetta 122ª riunione. Il secondo ' considerando ' del preambolo afferma infatti che il gruppo si è riunito il 30 maggio 1983 per esaminare questa fattispecie. Stando al terzo ' considerando ', da questo esame risulta che l'apparecchio Jeol JSM-35 C dev'essere considerato un apparecchio scientifico. Il quarto ' considerando ' afferma che:

« (...) dalle informazioni raccolte presso gli Stati membri risulta che apparecchi che abbiano valore scientifico equivalente all'apparecchio suddetto e che possano essere adibiti agli stessi usi sono attualmente fabbricati nella Comunità; che tale è il caso, in particolare, dell'apparecchio " PSEM 500 X " costruito dalla ditta Philips Nederland BV ».

23. Il resoconto della 122ª riunione del comitato delle franchigie doganali non contiene molte informazioni sull'esame al quale è stata sottoposta la domanda dell'università. Esso si limita ad osservare che l'apparecchio Philips PSEM 500 X è stato ritenuto di valore equivalente (v. punto 2.12 alla pag. 5 riguardante la pratica 004/83). Secondo la Commissione le domande di ammissione in franchigia sono di norma esaminate dal comitato in due riunioni almeno per lasciare un termine sufficiente per svolgere indagini complementari. La Commissione afferma che tuttavia nella presente causa la domanda è stata discussa in una sola riunione poiché si è trattato soltanto di confermare una decisione precedente. La Commissione forse si riferiva in tal modo alla decisione 23 dicembre 1981, 82/86/CEE (già citata al precedente punto 4), che riguardo ad una diversa domanda aveva ritenuto che l'apparecchio Jeol

JSM-35 C non potesse essere importato in franchigia visto che l'apparecchio PSEM 500 X aveva valore scientifico equivalente.

24. Com'è giunto il comitato alla conclusione, nel corso della 122ª riunione, che non sussistevano le condizioni per l'ammissione in franchigia? Si è limitato a ritenersi vincolato alla precedente decisione o ha realmente riconsiderato la questione alla luce degli argomenti proposti dall'università? Se ha riconsiderato la questione, su quali elementi di prova ha fondato la sua conclusione? Il resoconto della 122ª riunione rivela il modo sommario in cui opera il comitato. In questa riunione sono state trattate 18 domande ed in quattro casi il comitato ha concluso che uno strumento di valore equivalente era fabbricato nella Comunità. Uno dei quattro casi riguardava l'importazione operata dall'università. Negli altri tre il resoconto dichiara che una o più delegazioni nazionali « hanno confermato » che uno strumento fabbricato nella Comunità era di valore equivalente. Sulla base di questa « conferma » il comitato ha concluso in ognuno di questi casi che le condizioni per l'ammissione in franchigia non ricorrevano. Se è vero che il resoconto di una riunione di comitato non riflette necessariamente l'ampiezza della discussione sviluppatasi in seno al medesimo, il resoconto della 122ª riunione del comitato delle franchigie doganali indubbiamente suscita l'impressione che, qualora una sola delegazione nazionale affermi esplicitamente che uno strumento ritenuto di origine comunitaria ha valore equivalente a quello per il quale è richiesta l'ammissione in franchigia, la prassi del comitato consiste nell'accogliere tale affermazione senza ulteriore discussione. Nel resoconto non si riscontra nulla che indichi che il comitato discute collegialmente la questione dell'equivalenza o si chiede se lo strumento di origine comunitaria è in grado di soddisfare le funzioni alle quali lo destina l'istituto importatore.

25. Se il comitato ha discusso dette questioni nel presente caso, ci si deve domandare su quali prove ha fondato le proprie conclusioni. Il comitato era probabilmente in possesso delle informazioni allegate dall'università alla propria domanda di ammissione in franchigia. Disponeva anche delle informazioni fornite dai Paesi Bassi, vale a dire dallo Stato membro che si è opposto all'ammissione in franchigia. Queste informazioni comprendevano un documento col titolo « domanda d'importazione in franchigia del microscopio eletttronico JSM-35 C nella Repubblica federale di Germania, pratica n. 283-3618 ». Il documento sembra sia stato elaborato dalla Philips Nederland BV, vale a dire dal costruttore dello strumento ritenuto di valore scientifico equivalente all'apparecchio JSM-35 C. L'autore del documento aveva avuto chiaramente libero accesso alla domanda dell'università e alla documentazione allegatavi. Non ci si può stupire che egli tenti di rifiutare ogni argomento secondo cui lo strumento giapponese sarebbe superiore per giungere alla conclusione che i due strumenti sono di valore equivalente. Tale documento sembra sia il principale elemento di prova sulla base del quale il comitato ha potuto decidere che le condizioni per l'ammissione in franchigia non erano soddisfatte. La Commissione afferma di ignorare se questo documento sia stato notificato all'università ed è pacifico in ogni caso che l'università non è stata messa in grado di discutere le valutazioni contenute in detto documento.

IV — La conclusione in merito al « valore scientifico equivalente »

26. Alla luce della breve descrizione sopra riportata del procedimento predisposto dal regolamento n. 2784/79, dei metodi di lavoro del comitato delle franchigie doganali e della genesi della decisione 83/348, accerterò ora se questa decisione fosse viziata da un errore di diritto o di fatto tale da renderla invalida. La prima questione da esaminare è se tutte le circostanze pertinenti siano state sufficientemente vagliate dal comitato delle franchigie doganali e dalla Commissione. Il punto essenziale che doveva essere considerato dal comitato era se gli strumenti di cui trattasi fossero equivalenti, viste le utilizzazioni specifiche per le quali l'università necessitava di uno strumento.

27. Il secondo trattino dell'art. 3, n. 3, del regolamento n. 1798/75 dispone in sostanza che « il valore scientifico equivalente » è stimato confrontando le caratteristiche e le specificazioni proprie dello strumento importato con quelle dello strumento fabbricato nella Comunità, al fine di determinare se quest'ultimo possa essere utilizzato per gli stessi scopi scientifici cui è destinato lo strumento importato e se possa fornire prestazioni analoghe. In seguito alle modifiche introdotte dal regolamento n. 1027/79, la disposizione corrispondente è il terzo trattino dell'art. 3, n. 3, nel quale l'espressione « caratteristiche e specificazioni » è sostituita dall'espressione « caratteristiche tecniche essenziali ». Nella sentenza 27 marzo 1985, Johann-Wolfgang-Goethe-Universität (causa 4/84, Racc. pag. 991), la Corte si è pronunciata come segue:

« (...) l'equivalenza degli apparecchi in questione dev'essere stabilita non già unicamente con riguardo alle specificazioni tecniche di detti apparecchi che l'utilizzatore, nella domanda, ha dichiarato necessarie per le sue ricerche, ma, in via principale, in esito alla valutazione obiettiva dell'idoneità degli apparecchi ad effettuare gli esperimenti ai quali l'utilizzatore ha destinato l'apparecchio importato.

Tuttavia, dal testo stesso dell'art. 3, n. 3, secondo trattino, del surricordato regolamento n. 1798/75 risulta che il punto di partenza di tale valutazione obiettiva è costituito dallo specifico progetto di ricerca che l'utilizzatore dell'apparecchio importato si propone di realizzare. Il gruppo di esperti non può quindi basare la propria valutazione sulla generica natura del progetto. Se ciò si è verificato nel caso di specie, la decisione controversa è effettivamente viziata da errore di diritto ».

28. Nelle conclusioni presentate nella stessa causa l'avvocato generale Mancini ha preso in considerazione l'argomento secondo cui l'apparecchio dev'essere confrontato sulla scorta di criteri generali e non del progetto di ricerca scientifica dell'istituto importatore. Egli ha dichiarato quanto segue:

« (...) da tale tesi io dissento. A opporvisi, mi pare, sono sia la lettera della disciplina, che impone di esaminare le caratteristiche proprie di un apparecchio in rapporto ai lavori *specifici* da eseguire, sia le finalità per cui questa fu istituita. Scopo del regolamento n. 1798/75, infatti, è agevolare la libera circolazione delle idee, l'esercizio di attività culturali e la ricerca scientifica in ambito comunitario, ammettendo " nella misura del

possibile " l'importazione degli strumenti in franchigia. Si può dunque escludere con certezza che i suoi autori considerassero lecito o addirittura doveroso un esame sommario dei progetti di ricerca pur di rendere più semplice il lavoro dei doganieri. Tutto indica, al contrario, che essi pensarono ad una esame estremamente approfondito (...) ».

29. Come l'avvocato generale Mancini ha sottolineato nelle stesse conclusioni, sarebbe illogico chiedere all'istituto importatore di fornire tante informazioni sullo strumento che desidera importare, sugli apparecchi disponibili nella Comunità e sulla natura dei propri lavori scientifici se la questione dell'equivalenza dovesse essere risolta diversamente che con esame approfondito mirato sui lavori specifici dell'istituto importatore. Va ricordato che l'art. 6, n. 2, lett. j), del regolamento n. 2784/79 impone all'istituto di indicare « i motivi circostanziati per cui lo strumento o apparecchio disponibile nella Comunità non sarebbe idoneo alla realizzazione delle particolari attività scientifiche previste » [osserverò incidentalmente che il termine « circostanziato » non compare nella disposizione corrispondente del regolamento n. 3195/75, vale a dire nell'art. 3, n. 2, lett. g)].

30. Nel caso di specie non si riscontra nulla, né nelle motivazioni della decisione 83/348, né nel resoconto della riunione nel corso della quale il comitato per le franchigie doganali ha trattato questo caso, che faccia supporre che il comitato abbia cercato di accertare se lo strumento olandese avesse lo stesso valore di quello giapponese viste le utilizzazioni specifiche per le quali l'università necessitava di uno strumento. Invece tutto lascia supporre che il comitato si sia semplicemente ritenuto vincolato ad una precedente decisione relativa ad un'altra importazione. Nelle risposte ai quesiti scritti della Corte (v. nota 2 alla pag. 2 delle risposte) la Commissione dichiara espressamente che mentre le domande in via di principio costituiscono sempre oggetto di un esame che si effettua almeno in due riunioni del comitato, la domanda dell'università è stata trattata in una sola riunione, poiché *si è trattato di confermare una decisione già adottata,* vale a dire la decisione 82/86. Evidentemente ciò induce a pensare che è stata prestata poca attenzione alle utilizzazioni scientifiche specifiche per le quali l'università necessitava dello strumento ed ai lavori di questa, che potevano naturalmente essere stati molto diversi da quelli dell'istituto importatore nella causa precedente.

31. In realtà, un confronto tra i preamboli delle rispettive decisioni fa supporre, almeno ad un profano, che nei due casi le necessità degli istituti importatori fossero effettivamente diverse. Nel caso della decisione 82/86 lo strumento era destinato alla « analisi qualitativa e quantitativa della fase cristallina, ottenuta mediante trattamento termico di vetri e di vetroceramiche, in vista della solidificazione di residui nucleari altamente radioattivi ». Nel caso della decisione 83/348 l'università necessitava dello strumento per « l'analisi di procedimenti elettrochimici, di materiali sintetici, di emulsioni fotografiche, di sistemi biologici e in particolare per l'analisi qualitativa e quantitativa dei sistemi anorganici, organici e biologici che si producono in una grande profondità di campo ed a temperature molto basse (—150 °C) ».

32. Visto che chiaramente non sono state prese in considerazione le utilizzazioni specifiche cui l'università destinava lo strumento, ritengo che la Corte debba concludere, come ha già fatto nella causa Johann-Wolfgang-Goethe-Universität, che la decisione impugnata è viziata da un errore di diritto e va dichiarata invalida.

33. Mi sembra del pari necessario accertare se il procedimento sopradescritto sia stato inficiato da altri vizi tali da rendere invalida la decisione impugnata. Benché le questioni che mi propongo di esaminare non siano state specificatamente proposte dal Bundesfinanzhof, mi pare che la risposta alla questione sottopostaci e riguardante l'ampiezza esatta del sindacato giurisdizionale di una decisione che implica conoscenze tecniche debba dipendere dall'esame della natura dell'organo decisionale e dalle garanzie fornite dal procedimento che conduce all'adozione della decisione.

V — La natura dell'organo decisionale

34. Per quanto riguarda la natura dell'organo decisionale, è auspicabile che i membri del comitato siano imparziali ed abbiano essi stessi le conoscenze tecniche necessarie o siano consigliati da persone imparziali in possesso di queste conoscenze. Orbene, non è sicuro che i membri del comitato per le franchigie doganali possano essere considerati effettivamente imparziali. Sussiste un rischio evidente che funzionari dei ministeri delle Finanze o del Commercio o dell'Industria siano eccessivamente sensibili agli interessi dei costruttori residenti nei loro rispettivi paesi e che il comitato si limiti a fare proprie le tendenze protezionistiche del delegato nazionale nel cui paese è costruito uno strumento di valore scientifico presuntivamente equivalente. Il resoconto della 122ª riunione del comitato non è tale da dissipare questi timori.

35. Il fatto che i membri del comitato non sembrino essere scienziati non è necessariamente determinante. Come sottolinea la Commissione, un esperto in una branca della scienza può non essere qualificato a pronunciarsi su questioni relative ad un settore diverso e sarebbe impossibile garantire che siano rappresentate tutte le specialità; determinante è che i membri del comitato abbiano la possibilità di ricorrere all'ausilio di esperti indipendenti in seno ad amministrazioni nazionali o eventualmente rivolgendosi ad università e ad organismi analoghi.

36. Orbene, le informazioni di cui dispone la Corte nella precedente causa lasciano supporre che i membri del comitato siano meno influenzati da pareri neutrali di questo tipo che dalle opinioni dei fabbricanti residenti nella Comunità. Come ho già fatto notare (v. punto 25), il principale elemento di prova in base al quale il comitato ha potuto concludere che gli strumenti olandese e giapponese erano di valore scientifico equivalente era una relazione elaborata dal costruttore dello strumento olandese, che non poteva evidentemente essere considerata una fonte di informazione imparziale. In ogni caso è il principale documento richiamato dalla Commissione a sostegno della sua conclusione d'equivalenza.

37. Il fatto che i membri del comitato consultino, per il tramite della loro amministrazione nazionale, i costruttori residenti nei loro rispettivi paesi non è di per sé criticabile; l'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2784/79 contempla espressamente la consultazione degli « ambienti economici interessati », e questa consultazione potrebbe essere palesemente utile o anche essenziale per consentire l'adozione di una decisione chiara. Quel che sarebbe criticabile è che fosse annessa un'importanza preponderante all'opinione del costruttore comunitario che ha un interesse così evidente all'esito del procedimento e che mancasse una valutazione obiettiva e indipendente delle rispettive caratteristiche dei due strumenti per le utilizzazioni di cui trattasi, effettuata da persone in possesso delle conoscenze scientifiche necessarie.

38. Nella presente causa, a mio parere, non vi è alcun dubbio sul fatto che sia stata annessa un'importanza prevalente all'opinione della Philips, il costruttore comunitario. In tutte le fasi del procedimento le osservazioni scritte formulate da detta società sembrano aver avuto un ruolo decisivo. Ad esempio, allorché i Paesi Bassi si sono opposti all'ammissione in franchigia dello strumento giapponese (v. la lettera 31 marzo 1983 del ministero delle Finanze olandese, allegata alle osservazioni della Commissione), hanno fondato questa opposizione esclusivamente sulla citata relazione della Philips. Come ho già fatto notare, tale relazione sembra sia stata l'unico elemento di prova sul quale il comitato per le franchigie doganali ha potuto fondare la propria conclusione sulla questione dell'equivalenza. In ogni caso, anche se vi sono state altre prove scientifiche, la Commissione non ha richiamato l'attenzione della Corte su di esse (ad eccezione, è vero, di un vago riferimento a consultazioni telefoniche con esperti del Centro comune di ricerca di Ispra). E nel procedimento dinanzi alla Corte, la Commissione ha invocato quasi esclusivamente la documentazione fornita dalla Philips, senza neppure rendersi conto, sembra, che una opinione proveniente da una simile fonte dev'essere trattata con la prudenza che richiedono normalmente le prove fornite da una parte interessata.

39. Stando così le cose, non sono convinto che la decisione 83/348 possa essere ritenuta fondata sulle constatazioni oggettive di un gruppo indipendente di persone in possesso delle necessarie conoscenze tecniche. Anche per questo motivo giungo alla conclusione che la decisione è viziata al punto da dover essere dichiarata invalida. Inoltre, anche se si ritenesse che questo vizio non sia tale da inficiare la validità della decisione, esso dovrebbe in ogni caso escludere ogni giustificazione che possa peraltro sussistere in favore di una limitazione dell'ampiezza del controllo esercitato dalla Corte sul contenuto della decisione.

VI — Il diritto ad essere sentiti

40. Passo ora all'esame delle garanzie procedurali che offre il procedimento e, in primo luogo, del problema se sia stato leso il diritto dell'università ad essere sentita, in particolare per il fatto che essa non è stata messa in grado di presentare le proprie osservazioni sul menzionato documento nel quale la Philips ha respinto ogni elemento a favore della superiorità dello strumento giapponese sul proprio.

41. Su questo punto la giurisprudenza della Corte è allo stato attuale perfettamente chiara. In parecchie occasioni, in cause riguardanti importazioni in franchigia, la Corte non ha mancato di far notare, quando veniva invocato il principio « audi alteram partem », che i regolamenti in materia non conferivano all'istituto importatore un diritto ad essere sentito o un diritto a contestare argomenti secondo cui lo strumento di cui trattasi non possiede i requisiti per l'importazione in franchigia (v. sentenza 25 ottobre 1984, Università di Groningen, punto 20 della motivazione, causa 185/83, Racc. pag. 3623; sentenza 26 giugno 1986, Nicolet Instrument, punto 15 della motivazione, causa 203/85, Racc. pag. 2049; e sentenza 8 marzo 1988, Nicolet Instrument, punti 13 e 14 della motivazione, causa 43/87, Racc. pag. 1557).

42. Dopo qualche esitazione sono convinto che questa giurisprudenza vada seguita. Considerato il numero di decisioni da adottare, occorre usare prudenza prima di imporre all'amministrazione un onere eccessivo esigendo un lungo procedimento in contraddittorio nell'ambito del quale l'istituto importatore sia posto in condizioni di controbattere gli argomenti sostenuti dal fabbricante comunitario contrario all'importazione in franchigia. Il fatto che i regolamenti non prevedano un procedimento simile non è naturalmente determinante, poiché si potrebbe sostenere che un principio generale di diritto richiede che l'istituto importatore sia sentito quand'anche il legislatore non abbia previsto alcuna disposizione espressa in tal senso. Sembra che l'avvocato generale VerLoren van Themaat abbia adottato un parere identico nella causa Università di Groningen (citata al punto 41). Posso anche concepire che potrebbe essere preferibile, nell'interesse di una buona amministrazione, che il richiedente l'importazione in franchigia riceva le informazioni fornite dal comitato, per quanto è possibile, prima che il comitato adotti la propria decisione.

43. Tuttavia non penso che il diritto ad essere sentiti s'imponga ex lege in una causa di questo tipo. Mi sembra che mentre una garanzia del genere è d'obbligo in un procedimento giudiziario e in un procedimento che può portare all'irrogazione di un'ammenda o di un'altra sanzione, non è essenziale garantire il diritto ad essere sentiti o a contestare gli argomenti contrari in un procedimento amministrativo del tipo di quello di cui trattasi, nel quale l'istituto importatore non può subire conseguenze più gravi della perdita di un vantaggio come il diritto d'importare un apparecchio in franchigia da dazi doganali. Vi è una differenza evidente tra il presente procedimento e quello esistente nell'ambito delle norme del Trattato in materia di concorrenza, o anche il procedimento antidumping, poiché nel presente procedimento è in gioco unicamente la possibilità di fruire dell'esenzione di un dazio di regola imposto. Nel presente procedimento i diritti della difesa dell'università sono stati quindi, a mio parere, sufficientemente tutelati dal fatto che le informazioni relative alla sua domanda di ammissione in franchigia, nella quale era in grado di esporre il proprio parere, sono state trasmesse alla Commissione ed al comitato per le franchigie doganali, in conformità all'art. 7, nn. 2 e 3, del regolamento n. 2784/79.

VII — La motivazione della decisione

44. La questione successiva è se la decisione 83/348 fosse sufficientemente motivata. È

indubbio che la motivazione che figura nel preambolo della decisione era perlomeno laconica. Sulla questione dell'equivalenza, il quarto ' considerando ' espone semplicemente che « dalle informazioni raccolte presso gli Stati membri risulta che apparecchi che abbiano valore scientifico equivalente al Jeol JSM-35 C e che possano essere adibiti agli stessi usi sono attualmente fabbricati nella Comunità », in particolare il Philips PSEM 500 X. La decisione non indica perché lo strumento Philips fosse equivalente dal punto di vista del valore scientifico allo strumento Jeol e non precisa in cosa consistessero le « informazioni raccolte presso gli Stati membri », sulle quali era basata la conclusione d'equivalenza. Peraltro il resoconto della 122ª riunione del comitato per le franchigie doganali tace del pari a questo proposito.

45. Allo stato attuale, la giurisprudenza della Corte è, anche qui, perfettamente chiara. In parecchie occasioni la Corte ha ritenuto che una motivazione simile a quella contenuta nella decisione 83/348, quantunque laconica, fosse sufficiente a rispondere ai requisiti minimi posti dall'art. 190 del Trattato [v. la sentenza Università di Groningen, punto 39 della motivazione, sopraccitata al n. 41; sentenza Nicolet Instrument, punto 11 della motivazione (causa 203/85, sopraccitata al n. 41); e sentenza Universität Stuttgart, punto 14 della motivazione, sopraccitata al n. 10)].

46. Nonostante tale giurisprudenza, mi chiedo se la motivazione minima usata dalla Commissione nei casi di questo tipo, che sembra consistere nel ripetere una formula standard nella quale cambia solo il nome dello strumento prodotto nella Comunità, soddisfi le esigenze dell'art. 190 del Trattato. Si dovrebbe almeno trovare un'esposizione coerente delle ragioni scientifiche che giustificano la conclusione d'equivalenza. A questo proposito, è interessante confrontare il quarto ' considerando ' del preambolo della decisione 83/348, che tratta in maniera del tutto sommaria la questione dell'equivalenza, ed il terzo ' considerando ', che contiene un'esposizione più completa, anche se breve, delle ragioni per cui l'apparecchio JSM-35 C doveva essere considerato uno strumento scientifico.

47. L'insufficienza della motivazione avrebbe potuto essere compensata se le « informazioni raccolte presso gli Stati membri » (vale a dire la relazione prodotta dalla Philips) fossero state comunicate all'università, la quale a quel punto avrebbe conosciuto le ragioni scientifiche per le quali è stata respinta la sua domanda di ammissione in franchigia. La comunicazione della relazione Philips all'università avrebbe assolto una delle funzioni essenziali dell'esigenza di motivazione, in quanto avrebbe consentito all'università di controllare se la decisione fosse fondata o fosse inficiata da un vizio che permetteva di contestarne la legittimità (v. sentenza 26 novembre 1981, Michel/Parlamento, punto 22 della motivazione, causa 195/80, Racc. pag. 2861).

VIII — Ripercussioni sull'ampiezza del sindacato giurisdizionale

48. Tenuto conto del punto di vista da me adottato, non è necessario nella presente causa esaminare l'ampiezza del potere di sindacato che la Corte dovrebbe essere disposta ad esercitare sul contenuto delle decisioni della Commissione in una causa di questo tipo. La decisione impugnata non può resistere ad un sindacato giurisdizionale, sebbene limitato. Ma poiché detta questione è stata esplicitamente sollevata dal Bundesfinanzhof e poiché la Corte può sce-

gliere di non annullare per i motivi da me proposti la decisione impugnata, esporrò brevemente il mio punto di vista su questo problema. Mi limiterò a far notare che a mio parere la politica consistente nel limitare il sindacato giurisdizionale alla questione se una decisione sia inficiata da un errore di diritto o sia manifestamente errata sarebbe giustificata se fosse accertato che il comitato per le franchigie doganali agisce sulla scorta di un parere di un esperto imparziale e tiene realmente conto delle prove fornite a sostegno di una domanda di importazione in franchigia, ed a condizione che la conseguente decisione sia fornita di una sufficiente motivazione. Per le ragioni sopra esposte, non posso ritenere che nella presente causa tali esigenze siano state soddisfatte.

49. Su questo punto è istruttivo confrontare la giurisprudenza della Corte sugli strumenti scientifici con la sua giurisprudenza riguardante la possibilità di controllare le conclusioni delle commissioni mediche nel settore — certamente diverso — delle cause di dipendenti. La Corte si è rifiutata di controllare le valutazioni mediche di dette commissioni e ha ritenuto che il proprio controllo dovesse essere limitato alle questioni riguardanti la costituzione ed il corretto funzionamento delle commissioni. Ma la Corte ha giustificato una simile limitazione del proprio sindacato giurisdizionale sottolineando come la normativa in materia prevedesse un appropriato procedimento di reclamo e avesse cura di garantire l'equilibrio e l'obiettività delle commissioni mediche (v. sentenza 21 maggio 1981, Morbelli/Commissione, punto 19 della motivazione, causa 156/80, pag. 1357, e sentenza 29 novembre 1984, Suss/Commissione, punto 11 della motivazione, causa 265/83, Racc. pag. 4029). Per le ragioni suindicate sembra che non si possa fornire nessuna giustificazione di questo tipo per limitare l'ampiezza del sindacato giurisdizionale delle decisioni su questioni tecniche adottate dal comitato per le franchigie doganali.

IX — Conclusione

50. Concludo dichiarando che la questione deferita alla Corte dal Bundesfinanzhof va risolta come segue:

« La decisione della Commissione 5 luglio 1983, 83/348/CEE, che stabilisce che l'importazione dell'apparecchio denominato " Jeol-Scanning Electron Microscope, model JSM-35 C " non può avvenire in franchigia dai dazi della tariffa doganale comune, è invalida ».