CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN DEL 16 SETTEMBRE 1981 [1]

Signor Presidente,
signori Giudici,

La presente causa è stata rinviata alla Corte dal Finanzgericht di Amburgo, nella Repubblica federale di Germania, il 15 ottobre 1980. Essa ha ad oggetto una partita di candelieri di ceramica aventi la forma di una fanciulla vestita, che l'attrice avanti il Finanzgericht, KG in Firma Gebrüder Glunz («Glunz») (società in accomandita semplice F.lli Glunz), nell'agosto 1978, importava da Taiwan e che sono descritti in fattura come angeli.

Le merci venivano dichiarate in dogana come angeli natalizi di porcellana con candela, che rientrano nella voce doganale 97.05 della tariffa doganale comune (in prosieguo: «TDC») la quale comprende, fra l'altro, «oggetti per feste di Natale». Esse venivano classificate in via provvisoria dallo Hauptzollamt di Hamburg-Waltershof («lo Hauptzollamt») in tale capitolo, ma, il 26 settembre 1978, lo stesso ufficio le classificava in via definitiva nella voce 69.13 B della TDC che comprende, inter alia, statuette di porcellana ed altri oggetti ornamentali.

La Glunz proponeva un reclamo avverso la classificazione della merce in tale voce e, dopo che lo Hauptzollamt, il 3 settembre 1979, lo aveva respinto, impugnava il provvedimento del medesimo Hauptzollamt. Il suo primo assunto era che le merci erano state erroneamente classificate. Il Finanzgericht giungeva alla conclusione che i candelabri erano privi delle caratteristiche essenziali di un angelo e non potevano quindi considerarsi come articoli per feste natalizie. Nessuna questione relativa a quest'accertamento è stata sollevata nel presente procedimento.

In secondo luogo, la Glunz sosteneva avanti il Finanzgericht, che il suo obbligo di pagare il dazio non poteva essere più gravoso in Germania che in qualsiasi altro Stato membro e che quindi esso doveva essere calcolato con riferimento agli Stati membri con la moneta più debole. La spiegazione di questo argomento va cercata nel modo in cui il dazio da applicarsi alle merci che rientrano nella sottovoce 69.13 B è indicato nel regolamento a quell'epoca in vigore, il regolamento 7 novembre 1977, n. 2500 (GU n. L 289, pag. 1, del 14 novembre 1977) cioè: «11 % con riscossione minima di 70 unità di conto per 100 kg peso lordo».

Calcolato in base all'11 % del valore delle merci, il dazio ammontava soltanto a DM 18 386,19. Il dazio minimo di 70 unità di conto per quintale di peso lordo andava calcolato in conformità alla regola generale C, n. 3, di cui alla parte 1ª, titolo I, dell'allegato al regolamento CEE n. 2500/77, relativo alla TDC. Detta regola recita: «L'unità di conto (UC) alla quale si fa riferimento per taluni dazi specifici o come criterio di delimitazione di alcune voci o sottovoci, ha un valore di 0,88867088 grammi di oro fino. Il cambio da applicare per la sua conversione in corone danesi, fiorini olandesi, franchi belgi, franchi francesi,

1 — Traduzione dall'inglese.

franchi lussemburghesi, lire italiane, sterline irlandesi, lire sterline o marchi tedeschi, è quello corrispondente alla parità dichiarata per tali monete presso il Fondo monetario internazionale e da quest'ultimo riconosciuta».

Secondo il Finanzgericht, la parità riconosciuta dal Fondo monetario internazionale per tale importo di oro fino era di DM 3,66. Settanta unità di conto rappresentavano quindi DM 256,2 e, poiché il peso lordo delle merci importate era di circa kg 28 120,8, l'importo del dazio era stato fissato in DM 72 045,49. In conformità alla TDC, il dazio richiesto alla Glunz era quindi basato su tale importo. L'eccezione della Glunz si fondava sul fatto che, qualora le merci fossero state importate in Italia, il dazio sarebbe stato più basso, e precisamente, secondo il Finanzgericht, l'equivalente di soli DM 29 342,30.

Il Finanzgericht riteneva che una differenza del genere nel dazio gravante sugli stessi prodotti fosse incompatibile col principio base della TDC ed altresì discriminatoria. In base alle conclusioni dell'avvocato generale Warner per la causa 135/79, *Gedelfi Großeinkauf GmbH & Co. KG c/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas* (Racc. 1980, pag. 1713), il Finanzgericht perveniva alla conclusione provvisoria che lo Hauptzollamt non potesse riscuotere come dazio una somma superiore a quella che sarebbe stata dovuta qualora la merce fosse stata importata nello Stato membro la cui moneta abbia subito il deprezzamento maggiore dopo l'introduzione dell'unità di conto nella TDC. Stando così le cose, esso decideva di sottoporre alla Corte la seguente questione: «Se la regola generale C, n. 3, di cui alla parte 1ª, titolo I, dell'allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 7 novembre 1977, n. 2500, applicata alla voce 69.13 B della TDC sia invalida nella parte in cui conduce, nel caso di importazione in uno Stato membro con moneta forte, ad un'imposizione doganale più gravosa che nel caso di importazione in uno Stato membro la cui moneta abbia subito il deprezzamento maggiore rispetto alle parità dichiarate al Fondo monetario internazionale, o se le menzionate disposizioni vadano interpretate nel senso che il dazio doganale sia da riscuotere soltanto nella misura in cui sarebbe stato riscuotibile nel caso di importazione nello Stato membro dalla moneta più debole».

La maggior parte dei dazi doganali riscossi sulle merci che rientrano nella TDC sono dazi *ad valorem* e sono quindi espressi in percentuale del valore delle merci. Sembra che, nel regolamento n. 2500/77, vi fossero solo circa 115 sottovoci della TDC per le quali il dazio veniva fissato con riferimento ad una caratteristica diversa delle merci, nel caso di specie il peso, ed espresso con riferimento all'unità di conto. Non sembra contestato che lo scopo di ciò fosse quello di garantire che la TDC fornisse uniformemente un minimo di protezione per determinate industrie vulnerabili della Comunità. La regola C, n. 3, che definisce il metodo di conversione in valuta nazionale dei dazi espressi in unità di conto, è apparsa per la prima volta nel regolamento originale che istituisce la TDC, il regolamento del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950 (GU n. L 172, pag. 1, del 22 luglio 1968) e, allora, raggiungeva tale scopo. Il sistema sul quale essa si basava appariva superato quando le parità fisse furono abbandonate e, all'inizio degli anni '70, i tassi di cambio poterono fluttuare liberamente. Ne conse-

guiva inevitabilmente l'impossibilità di mantenere un livello di protezione uniforme. Risulta che dal 1974 l'applicazione della regola C, n. 3, poneva rilevanti problemi, ma solo col regolamento del Consiglio 23 novembre 1978, n. 2779 (GU n. L 333, pag. 5, del 30 novembre 1978) l'unità di conto da essa definita veniva sostituita, con effetto dal 1° gennaio 1979, dall'unità di conto europea (UCE) per quanto riguardava la TDC. La regola generale C, n. 3, veniva emendata, onde tener conto del regolamento n. 2779/78, nella versione della TDC del 1979 allegata al regolamento del Consiglio 27 novembre 1978, n. 2800 (GU n. L 335, pag. 1, del 1° dicembre 1978), che pure entrava in vigore il 1° gennaio 1979.

Le oscillazioni monetarie che frattanto sono intervenute non sembrano aver posto seri problemi ai commercianti, in gran parte perché essi nel fissare i loro prezzi si rivalevano semplicemente sui consumatori dell'onere dei dazi d'importazione. Nella presente causa, il problema sembra dovuto al fatto che la Glunz aveva fissato il prezzo delle merci supponendo che i dazi da pagare sarebbero stati quelli stabiliti per gli oggetti per feste di Natale che rientrano nella voce 97.05 (10 %). La classificazione fatta dalle autorità doganali tedesche e confermata dal Finanzgericht si è risolta con l'imposizione di dazi che sono appena inferiori al 42 % del valore della merce; qualora questa fosse stata importata dall'Italia, i dazi dovuti per la sottovoce 69.13 B sarebbero stati, dato il deprezzamento della lira, appena superiori al 17 %.

Questa differenza, malgrado l'intenzione di applicare i dazi in maniera uniforme, illustra chiaramente le difficoltà che derivano dal mantenimento in vigore della regola C, n. 3, nella sua versione non emendata. Un altro esempio lo si può trovare nella causa *Gedelfi*, nella quale la mancanza di uniformità avrebbe portato all'applicazione di dazi all'importazione su taluni prodotti in determinati Stati membri, ma non in altri. Il risultato naturale di questo stato di cose è quello di provocare distorsioni negli scambi e nella concorrenza, in quanto i commercianti si sentono incoraggiati ad importare attraverso Stati membri la cui valuta viene cambiata al tasso per essi più favorevole. Questa situazione è evidentemente in contrasto coi principi base della TDC, ma va sottolineato che anche la versione emendata della regola C, n. 3, che è attualmente in vigore, non elimina del tutto le disparità di trattamento che risultano dalle oscillazioni dei tassi di cambio.

Il patrono della Glunz ha basato la propria tesi a favore della invalidità della regola C, n. 3, quale figura nel regolamento n. 2500/77, sulle conclusioni dell'avvocato generale Warner per la causa *Gedelfi* le quali, a suo parere, erano state in sostanza accolte dalla Corte. Benché il risultato pratico sia lo stesso di quello che consegue al ragionamento fatto dall'avvocato generale, mi sembra che la Corte non abbia seguito lo stesso iter logico, ma sia pervenuta al medesimo risultato per un'altra via. Le conclusioni dell'avvocato generale Warner, secondo cui la regola era invalida, si basavano in primo luogo, a quanto sembra, sull'assunto che il regolamento non costituisse un provvedimento di coordinamento, ma piuttosto una riadozione della TDC con vari emendamenti. Dato che la validità della regola andava esaminata nel contesto della situazione economica del momento, il Consiglio aveva agito, a suo avviso, in contrasto col Trattato adottando una disposizione che, con l'appli-

care tassi di cambio fissi ormai superati, faceva sì che le stesse merci venissero assoggettate a dazi all'importazione in uno Stato membro e non in altri. Le sue conclusioni si possono applicare, *mutatis mutandis,* alla situazione della presente causa, che riguarda disparità nei dazi d'importazione applicati, piuttosto che, come nella causa *Gedelfi,* la classificazione delle merci. Egli ha respinto gli argomenti svolti dal Consiglio e dalla Commissione, secondo cui la regola C, n. 3, non avrebbe potuto essere emendata anteriormente al 1° gennaio 1979.

All'udienza, il patrono della Commissione si è chiesto se l'avvocato generale Warner avesse avuto ragione nel considerare il regolamento n. 2500/77 come qualcosa di diverso da un puro e semplice provvedimento di coordinamento. Egli ha sostenuto che, come tutti gli altri regolamenti che aggiornano la TDC, questo costituiva l'adozione automatica di disposizioni già esistenti. Non posso accogliere questo assunto. Tutti i regolamenti che aggiornano la TDC dichiarano di «emendare» il regolamento n. 950/68. È vero che la maggior parte degli emendamenti si riferisce a cambiamenti dei dazi o delle voci doganali, ma esistono dei passi che ricorrono regolarmente nella motivazione di ciascun regolamento i quali indicano che la riadozione annuale della TDC è intesa a comprendere modifiche dirette a garantirne l'applicazione uniforme e ad aggiornarla nel suo complesso. Ciò premesso, è a mio avviso erroneo considerarli semplicemente come codificazioni di disposizioni preesistenti con alcuni emendamenti di secondaria importanza. D'accordo con l'avvocato generale Warner ritengo che la validità della regola C, n. 3, quale figura nel regolamento n. 2500/77, vada considerata all'epoca della sua adozione del 1977, piuttosto che nel 1968.

La sua opinione, secondo cui la regola C, n. 3, è in contrasto col Trattato, si basava sulla sentenza 37 e 38/73, *Sociaal Fonds voor de Diamentarbeiders* c/ *Indiamex* (Racc. 1973, pag. 1609), nella quale è detto che l'unione doganale mira a realizzare l'uniformità degli oneri doganali riscossi alle frontiere della Comunità. La disposizione adottata nel 1977 chiaramente non conseguiva questo scopo né poteva farlo. Sebbene questo non sia il solo scopo della TDC (dato che tra le sue finalità va pure compresa la funzione di protezione che è inerente a qualsiasi sistema doganale) esso è certamente uno dei suoi obiettivi ed è pacifico che, a causa delle oscillazioni dei tassi di cambio, i risultati prodotti dalla regola erano in contrasto con tale scopo. Essi erano quindi incompatibili col Trattato.

Il Consiglio ha sostenuto che, dato che la vera causa di questa situazione sfuggiva al controllo della Comunità, non si poteva dire che il difetto fosse insito nella regola stessa.

Qualora le circostanze economiche siano tali da mettere in pericolo il conseguimento degli scopi del Trattato, mi sembra che sia dovere delle istituzioni comunitarie l'adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione (vedasi, ad esempio, la situazione analoga nella causa *Schlüter* c/ *Hauptzollamt Lörrach,* Racc. 1973, pag. 1135, a pag. 1161). D'altra parte esse possono fare soltanto ciò che è possibile, e può essere sufficiente l'adozione di una disposizione legislativa che, in quelle circostanze, sia la più indicata, anche se essa non risolve

del tutto il problema. Tuttavia, se il Consiglio non ha adottato la soluzione più ragionevole possibile, non può dirsi che esso abbia agito «per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal Trattato», come prescrive l'art. 145.

Inoltre, se la soluzione adottata produce risultati differenti nei diversi Stati membri, o viola il principio di proporzionalità cui si è richiamato l'avvocato generale Capotorti nella causa 114/76 (*Bela-Mühle* c/ *Grows Farm*, Racc. 1977, pag. 1211, a pag. 1233), vi è pure violazione dei principi giuridici sui quali si basa il Trattato.

Nel presente caso, sembra pacifico che l'UCE costituisse una soluzione più ragionevole del mantenimento in vigore della regola C, n. 3, nella sua versione non emendata. Il Consiglio e la Commissione sembrano ammettere che la questione essenziale è se il suo aggiornamento riveli un'ingiustificata omissione di porre rimedio alla situazione derivante dall'oscillazione dei tassi di cambio.

La genesi dell'UCE sembra essere la seguente. Essa veniva istituita per la prima volta nel 1975 per esprimere gli importi dell'aiuto di cui si parla all'art. 42 della Convenzione di Lomé, per i conti della Banca europea per gli investimenti e per la CECA. Essa veniva pure adottata, nel dicembre 1977, ai fini del bilancio comunitario (vedasi GU n. L 356, pag. 1, del 31 dicembre 1977). Il 6 ottobre 1976, la Commissione sottoponeva al Consiglio la proposta di adottare l'UCE per tutti gli atti delle istituzioni comunitarie, compresa la TDC, a partire dal 1° gennaio 1978 (vedasi GU n. C 271, pag. 5, del 17 novembre 1976). Quest'iniziativa veniva presa alla luce dell'accordo raggiunto a Kingston nello stesso anno, accordo con cui venivano legalizzati i tassi dei cambi fluttuanti e si emendavano le norme del Fondo monetario internazionale. Secondo la Commissione, ciò non era stato fatto prima perché, fino a quel momento, la situazione monetaria internazionale aveva impedito l'adozione d'una soluzione a lungo termine atta a fornire un valore di riferimento stabile ed usabile per le valute degli Stati membri.

Nelle sue conclusioni, l'avvocato generale Warner ha detto che la proposta non aveva seguito. Sembra che tale proposta di riforma globale dell'UCE sia stata sottoposta dal Consiglio al Comitato economico e sociale il 15 ottobre 1976, mentre il parere di questo reca la data del 15 dicembre (vedasi GU n. 56/70 del 7 marzo 1977). Giacché essa si basava sugli artt. 209 e 235 del Trattato, il Parlamento e la Corte dei conti dovevano pure essere sentiti. Il Parlamento dava il suo parere il 10 marzo 1977, proponendo diversi emendamenti (vedasi GU n. C 83/33 del 4 aprile 1977), ed una versione modificata della proposta veniva sottoposta al Consiglio il 16 maggio. Indubbiamente, se fosse stata accettata nella sua versione originale, la proposta avrebbe potuto essere adottata in modo da entrare in vigore il 1° gennaio 1978, com'era nelle intenzioni della Commissione. Risulta invece un intervallo di otto mesi fino al 23 gennaio 1978, data in cui il Consiglio sottoponeva la proposta originale, unitamente al progetto modificato, alla Corte dei conti. Questa emetteva il suo parere il 15 giugno 1978 (vedasi GU n. C 139/23 del 5 giugno 1979). Sembra che nient'altro sia stato fatto circa questa

proposta. Il 6 novembre 1978, invece, la Commissione presentava una nuova proposta, nel senso che l'UCE fosse applicata in tutti gli atti concernenti le materie doganali (vedasi GU n. C 279, pag. 4 del 23 novembre 1978). Tale proposta, che ora è divenuta il regolamento n. 2779/78, veniva adottata dal Consiglio il 23 novembre.

Nessuna spiegazione è stata fornita circa il perché le cose si siano svolte in questo modo. È difficile comprendere perché la Commissione abbia proposto nel 1978 di introdurre separatamente l'UCE nel solo diritto doganale, dato che, nel 1976, essa aveva proposto di sostituire completamente l'unità di conto con l'UCE. In ogni caso, è evidente che niente ostava a che la regola C, n. 3, venisse emendata nel 1977 dato che, per introdurre l'UCE nel diritto doganale, non era necessario attendere l'applicazione della riforma più ampia progettata dalla Commissione. Essa veniva infatti introdotta nel diritto doganale come un elemento separato. Inoltre, trattandosi di materia doganale, la Corte dei Conti non doveva essere consultata. Stando così le cose, sono del parere che la riadozione della regola C, n. 3, nel regolamento n. 2500/77 abbia costituito, da parte delle istituzioni comunitarie, un'ingiustificata omissione di adottare la soluzione più ragionevolmente realizzabile che si offriva loro per raggiungere gli scopi del Trattato e, in particolare, della TDC. La regola dovrebbe, quindi, a mio avviso, essere dichiarata invalida.

Per il caso in cui la regola C, n. 3, non sia interamente invalida, il Finanzgericht ha chiesto se essa debba esser interpretata in modo che il dazio venga applicato unicamente al livello al quale lo sarebbe stato se le merci fossero state importate nello Stato membro con valuta più debole. Tenuto conto del suo tenore, credo che sia impossibile interpretare questa regola in tal senso. Un siffatto metodo di calcolo sarebbe diametralmente opposto a quello previsto dalla regola e alla nozione di unità di conto.

Per conto della Commissione è stato chiesto che la Corte, qualora dovesse dichiarare la regola invalida, limiti in certo qual modo la propria decisione, ad esempio dichiarando che l'invalidità ha effetto solo a partire dalla data della sentenza o che l'effetto è limitato alla Glunz o a qualsiasi altro importatore che abbia già intentato un'azione giudiziaria ancora pendente quando la Corte pronuncerà la sentenza. La ragione di ciò consisterebbe nel fatto che il numero di potenziali domande di rimborso di dazi erroneamente riscossi è incalcolabile ed è difficile valutare le somme che possono essere dovute, in considerazione delle oscillazioni delle valute nazionali, delle divergenze esistenti fra le legislazioni nazionali per quanto riguarda domande del genere, come pure della necessità di garantire che i dazi pagati in più non siano stati riversati sui consumatori. Nelle cause 4/79, *Providence Agricole de la Champagne* c/ *ONIC*, 109/79 *Maïseries de Beauce* c/ *ONIC* e 145/79, *Roquette* c/ *Francia* (Racc. 1980, pag. 2823), la Corte ha dichiarato che l'invalidità delle disposizioni di cui trattasi non riguardava i pagamenti effettuati anteriormente alla data della sentenza.

La situazione in quelle cause era alquanto diversa, ma mi sembra che gli stessi principi siano validi nel presente caso.

Per questi motivi, ritengo che la regola C, n. 3, di cui al regolamento n. 2500/77 vada dichiarata invalida, ma che questa dichiarazione non debba riguardare i pagamenti effettuati anteriormente alla data della sentenza della Corte nella presente causa.