CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN

presentate il 13 ottobre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La questione pregiudiziale sottoposta alla Corte dal Finanzgericht di Amburgo trae la sua origine da norme comunitarie il cui obiettivo è quello di contribuire a risolvere i problemi delle eccedenze nel settore della carne bovina, limitando i quantitativi delle merci offerte sul mercato comune.

Si tratta delle norme relative alle restituzioni all'esportazione e agli aiuti all'ammasso privato.

Le norme relative alle *restituzioni all'esportazione* sono contenute nell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 4 marzo 1980, n. 565 [1], il quale prevede la possibilità di *pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione,* se «le merci siano [sottoposte] al regime di deposito doganale (...) ai fini della loro esportazione entro un determinato termine». Le disposizioni in merito a questo termine sono state fissate dall'art. 11 del regolamento (CEE) della Commissione 31 marzo 1980, n. 798, che stabilisce le modalità per il pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione e degli importi compensativi monetari positivi per i prodotti agricoli [2], a norma del quale: «i prodotti (...) possono rimanere sotto controllo doganale (...) per un periodo di sei mesi (...)», fermo restando che le merci debbono essere esportate entro un termine di 60 giorni a partire dalla data in cui escono dal regime di deposito doganale.

Le regole relative all'*aiuto all'ammasso privato, fissato forfettariamente in anticipo,* fanno dipendere l'aiuto, tra l'altro, dalla conclusione di un contratto tra l'ammassatore e il magazziniere. L'art. 5 del regolamento (CEE) della Commissione 31 luglio 1984, n. 2267, recante concessione di un aiuto, fissato forfettariamente in anticipo all'ammasso privato di carcasse, mezzene, quarti anteriori e quarti posteriori nel settore delle carni bovine [3], dispone quanto segue:

«1. A domanda dell'ammassatore (...) il periodo di ammasso è di nove, dieci, undici o dodici mesi.

2. Il diritto all'aiuto è acquisito soltanto se l'intero quantitativo di carne è rimasto immagazzinato durante l'intero periodo».

* Lingua originale: il danese.
1 — GU L 62, pag. 5.
2 — GU L 87, pag. 42.
3 — GU L 208, pag. 31.

Secondo l'art. 2, n. 4, del regolamento (CEE) della Commissione 2 maggio 1980, n. 1091, recante modalità per la concessione di aiuti all'ammasso privato di carni bovine [4], nella versione risultante dal regolamento (CEE) della Commissione 14 ottobre 1980, n. 2629, recante modifica del regolamento n. 1091/80 [5], il simultaneo ricorso ai due regimi era inizialmente vietato. Tale regime veniva modificato con regolamento n. 2267/84, il cui art. 6, n. 1, così dispone:

«In deroga alle disposizioni dell'articolo 2, paragrafo 4, del regolamento (CEE) n. 1091/80, i prodotti sotto contratto di ammasso privato possono essere assoggettati simultaneamente al regime previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 565/80».

Allo stesso tempo l'art. 6, n. 2, prevede quanto segue:

«In tal caso, in deroga alle disposizioni dell'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 798/80, il periodo previsto da tale articolo è di dodici mesi».

2. La Annuss GmbH & Co. KG (in prosieguo: la «Annuss») nel novembre 1984 faceva ricorso ai due regimi. Tra l'8 e il 16 novembre venivano poste sotto controllo doganale delle partite di carne bovina per un periodo che, secondo il contratto stipulato con il magazziniere, doveva essere della durata di dodici mesi.

Al momento in cui la Annuss si apprestava a far uscire le merci dal regime di deposito doganale sorgevano dei problemi. L'aiuto all'ammasso privato era subordinato al decorso del periodo di ammasso di dodici mesi fissato nel contratto, cioè le merci potevano lasciare il deposito doganale *solo* alla scadenza di detto periodo, mentre il pagamento anticipato della restituzione all'esportazione implicava che le merci uscissero dal deposito doganale *al più tardi* alla scadenza del periodo di dodici mesi applicabile nel contesto di questo regime.

Per poter trarre pienamente profitto dai due regimi di aiuto occorreva, pertanto, che i due periodi iniziassero a decorrere dalla medesima data.

A parere delle autorità doganali tedesche, non ne ricorreva il caso.

Queste ultime hanno considerato che:

— il periodo di dodici mesi, in caso di pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione, decorreva dal giorno in cui una «dichiarazione di pagamento» era stata accettata dall'amministrazione delle dogane (v. combinato disposto dell'art.

4 — GU L 114, pag. 18.
5 — GU L 270, pag. 9.

11, n. 2, e dagli artt. 2, n. 1, e 3, n. 1, del regolamento n. 798/80 [6]) e

— il periodo di dodici mesi, in caso di aiuto all'ammasso, iniziava il giorno in cui terminavano le operazioni di immissione in ammasso (v. l'art. 8 del regolamento n. 1091/80 [7]).

La differenza tra queste norme implicava, pertanto, che in caso di aiuto dell'ammasso privato il periodo iniziava a decorrere più tardi che in caso di pagamento anticipato delle restituzioni all'esportazione, in ragione del fatto che l'immissione nei depositi si articolava su più giorni [8].

È pacifico che il periodo previsto nel contesto del regime delle restituzioni all'esportazione è stato superato di tre giorni, se è vero che il periodo iniziava a decorrere dalla data dell'accettazione della «dichiarazione di pagamento».

Il superamento dei periodi accertato su questa base si è tradotto, in una domanda di rimborso da parte delle autorità doganali, definitivamente fissata, in seguito all'adozione di nuove norme nel 1987, in 21 000 DM circa [9].

La Annuss proponeva ricorso avverso l'amministrazione delle dogane, deducendo l'illegittimità della domanda di rimborso, per il motivo che le norme fissate nel regolamento n. 2267/84, che prevedevano la possibilità di una simultanea applicazione dei due regimi di aiuti dovevano essere interpretate nel senso che il momento di inizio della decorrenza dei due periodi doveva coincidere.

3. Il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se l'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2267/84 debba essere interpretato nel senso che, in deroga all'art. 11, n. 2, del regolamento n. 798/80, il periodo di ammasso non scade prima del termine che l'esportatore deve osservare a causa dell'aiuto all'ammasso privato accordatogli».

Il Finanzgericht ha aggiunto a detta questione le seguenti osservazioni:

«L'esportatore si trova in difficoltà qualora intenda utilizzare completamente il periodo

6 — Secondo l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 798/80, la dichiarazione di pagamento è una dichiarazione nella quale l'esportatore esprime l'intento di assoggettare i prodotti o le merci a regime di deposito doganale o di metterli in zona franca, di esportarli dopo l'immagazzinaggio e di soddisfare i requisiti previsti ai fini della restituzione.

7 — L'art. 8 del regolamento n. 1091/80, come modificato dall'art. 7 del regolamento (CEE) della Commissione 22 ottobre 1982, n. 2826, recante concessione di un aiuto, fissato forfettariamente in anticipo, all'ammasso privato di quarti posteriori nel settore delle carni bovine recante seconda modifica del regolamento (CEE) n. 1091/80 (GU L 297, pag. 18), dispone:
«(...)
2. Il primo giorno del periodo d'ammasso è il giorno successivo a quello in cui si concludono le operazioni d'ammasso.
3. Le operazioni di uscita dall'ammasso possono iniziare il giorno successivo all'ultimo giorno del periodo di ammasso previsto dal contratto».

8 — L'aiuto all'ammasso privato è subordinato ad un quantitativo minimo di ammasso. In funzione dell'importanza di questo quantitativo minimo, le operazioni di immissione all'ammasso si articolano, in genere, su più giorni.

9 — Le norme applicabili a questo riguardo figurano nel regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comune di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1). L'art. 33 letto in combinazione con l'art. 51, dispone che l'importo da rimborsare va calcolato come segue:
«Salvo caso di forza maggiore, la restituzione viene innanzi tutto ridotta del 15%. La parte restante, viene inoltre diminuita per ogni giorno di superamento del termine del 2%. L'importo della restituzione così ridotto viene infine maggiorato del 20%».

di ammasso accordatogli dalla disciplina sugli aiuti. Inoltre è evidente, come dimostrato dalla presente controversia, che anche una ditta sperimentata e scrupolosa nelle questioni legali può sbagliarsi facilmente quanto al decorso dei termini. Questo problema diviene ancora maggiore in quanto l'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2267/84 dà l'impressione di un allineamento del termine di deposito relativo alla disciplina degli aiuti e di quello relativo alla disciplina delle restituzioni all'esportazione

Non dovrebbero sussistere interessi rilevanti della Comunità che richiedono un siffatto diverso decorso dei due termini. Mi sembra piuttosto che tale disciplina sia dovuta esclusivamente al fatto che il legislatore comunitario non ha avuto presenti le difficoltà della sua attuazione, difficoltà di cui ora tenta di tener conto con l'art. 4, nn. 3 e 5 del regolamento n. 3445/90 (GU L 333, pag. 30)».

La Commissione afferma che la questione sollevata vada risolta in senso negativo e fa riferimento, tra altro, al fatto che la Annuss avrebbe potuto, senza difficoltà, rispettare i termini sulla base delle norme in vigore. Da un lato, la Annuss avrebbe potuto limitarsi a concludere il contratto di ammasso privato per un periodo di undici mesi, dall'altro, avrebbe potuto avvalersi della possibilità di ridurre la durata dell'ammasso contrattualmente convenuto consentitagli dall'art. 7, n. 1, del regolamento n. 2267/84 nel contesto delle nuove norme relative all'applicazione simultanea dei due regimi di aiuto [10].

10 — L'art. 7, n. 1, dispone:
«Dopo due mesi di ammasso, il contraente può ritirare dal magazzino la totalità o una parte delle carni sotto contratto per un quantitativo non inferiore comunque a 10 tonnellate, a condizione che entro 60 giorni dalla data di uscita dal magazzino abbia lasciato il territorio della Comunità (...)». L'importo dell'aiuto è ridotto in proporzione, conformemente alle modalità previste dal regolamento.

4. L'interpretazione dell'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2267/84 deve assumere come punto di partenza la sua formulazione letterale. Questa disposizione rileva semplicemente che il periodo di sei mesi normalmente applicabile in caso di pagamento anticipato di restituzioni all'esportazione è elevato a dodici mesi in caso di applicazione simultanea dei due regimi di aiuto. Questa disposizione in ogni caso non modifica in forma espressa il momento di inizio del computo di questo periodo di dodici mesi.

L'art. 6, n. 2, può essere interpretato nel senso che prevede un'implicita modifica del momento di inizio della decorrenza del periodo solo se dallo scopo perseguito da detta disposizione o da altri elementi interpretativi emerga che i due regimi di aiuto erano destinati ad essere applicati pienamente durante il periodo di dodici mesi applicabile all'aiuto all'ammasso privato.

Le nuove norme relative all'applicazione simultanea dei due regimi di aiuti sono così motivate nel preambolo del regolamento n. 2267/84:

«(...) tenuto conto delle circostanze eccezionali che caratterizzano il mercato delle carni bovine e per incoraggiare gli operatori a ricorrere all'ammasso privato occorre prevedere che i prodotti oggetto di un contratto di ammasso privato possono essere contemporaneamente assoggettate al regime previsto dall'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 565/80 (...) tenuto conto dei periodi di ammasso contrattuale è necessario derogare all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento n. 798/80 (...) per quanto concerne il periodo durante il quale i prodotti possono essere soggetti al regime previsto dal regolamento n. 565/80».

Le nuove disposizioni hanno pertanto lo scopo di incentivare gli operatori a fare ricorso all'ammasso privato. A tal fine agli operatori viene reso possibile ottenere un aiuto all'ammasso privato anche per le merci destinate alle esportazioni e che danno luogo al pagamento anticipato delle restituzioni. Nella medesima circostanza, vengono coordinati i periodi relativi, poiché il periodo di sei mesi ai sensi del regime di aiuto all'esportazione è elevato, proprio in questa ipotesi, a dodici mesi.

Sarebbe in contrasto con detto obiettivo interpretare l'art. 6, n. 2, nel senso che il periodo di dodici mesi previsto dal regime di aiuti all'esportazione dovrebbe scadere prima del periodo di dodici mesi previsto dal regime di aiuto all'ammasso privato. I regolamenti successivi, relativi all'applicazione simultanea dei due regimi di aiuto, che assicuravano espressamente, per gli anni 1986 e seguenti, la possibilità che i due regimi ricevano simultaneamente piena applicazione traducono pure, mi pare, l'idea che tramite l'art. 6, n. 2, un simile risultato era voluto [11].

I preamboli di questi regolamenti non danno motivazioni per le modifiche operate. Si limitano, per quanto riguarda le disposizioni ora pertinenti, a riprendere la precitata motivazione del regolamento del 1984.

È del resto difficile vedere quali importanti interessi comunitari si considerano legati, nella presente situazione, a uno stretto rispetto del momento di inizio normalmente applicabile alla decorrenza del periodo relativo al regime di aiuto all'esportazione.

La disposizione dell'art. 7 del regolamento n. 2267/84, che conferisce la possibilità di ridurre la durata dell'ammasso privato, non depone contro l'interpretazione dell'art. 6, n. 2 da me suggerita. Questa disposizione non è stata introdotta per risolvere il problema legato ai diversi momenti di inizio della decorrenza dei periodi di dodici mesi. Essa è stata introdotta affinché il periodo di dodici mesi applicabile all'ammasso privato non abbia l'effetto di impedire agli operatori, che avessero trovato possibilità di esportare prima della scadenza del periodo di dodici mesi, di procedere all'esportazione nel momento voluto dal contraente.

Considerato quanto precede, è a mio avviso logico concludere, sulla base di un'interpretazione teleologica, che il periodo di dodici mesi ai sensi del regime di aiuto all'esportazione scade nello stesso momento del periodo nel contesto del regime di aiuto all'ammasso privato.

11 — L'art. 4, n. 5, primo trattino, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1990, n. 3445, recante modalità di applicazione della concessione di aiuti all'ammasso privato di carni bovine (GU L 333, pag. 30) al quale il Finanzgericht di Amburgo fa rinvio, dispone che il periodo ai sensi del regime di aiuti all'esportazione in caso di applicazione simultanea del regime di aiuto all'ammasso privato è prorogato «in modo da coprire il periodo massimo d'ammasso contrattuale maggiorato di un mese». Il secondo trattino di questa stessa disposizione prevede:
«Gli Stati membri possono esigere che le operazioni di conferimento all'ammasso e di assoggettamento al regime di cui all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 565/80 siano contestuali. In tal caso, quando un contratto di ammasso privato riguarda un quantitativo costituito da più partite singole immagazzinate in date diverse, ciascuna partita può essere oggetto di una distinta dichiarazione di pagamento (...)».
Regole analoghe erano già state poste in essere nel regolamento che, durante gli anni dal 1986 al 1989 consentivano la possibilità di fare simultaneo ricorso ai due regimi di aiuto, v. l'art. 6 dei regolamenti nn.:
— 2651/86 (GU L 241, pag. 14);
— 2437/87 (GU L 225, pag. 13);
— 2675/88 (GU L 239, pag. 20) e
— 2965/89 (GU L 281, pag. 103).

5. Suggerisco pertanto alla Corte di risolvere la questione sollevata dalla Finanzgericht di Amburgo come segue:

«L'art. 6, n. 2, del regolamento n. 2267/84 deve essere interpretato nel senso che, in deroga all'art. 11, n. 2, del regolamento n. 798/80, il periodo di ammasso non scade prima del termine che l'esportatore è tenuto ad osservare nel contesto dell'aiuto all'ammasso privato che gli è stato concesso».