

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

M. POIARES MADURO

presentate il 2 febbraio 2006¹

1. Il Gerechtshof te Amsterdam (Paesi Bassi) interroga la Corte sul funzionamento del regime di trasformazione sotto controllo doganale, previsto dagli artt. 130-136 del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario², come modificato, segnatamente, dal regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio 16 novembre 2000, n. 2700³ (in prosieguo: il «codice doganale»). La società Friesland Coberco Dairy Foods BV (in prosieguo: la «Coberco Dairy Foods») contesta la decisione di diniego di autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale, inviata dall'inspecteur van de Belastingdienst/Douane Noord/Kantoor Groningen (ispettore dell'amministrazione e dell'imposta/dogana nord/ufficio di Groningen). Il giudice del rinvio chiede alla Corte, in particolare, di pronunciarsi sull'autorità e sulla validità delle conclusioni del comitato del codice doganale (in prosieguo: il «comitato»), dal momento che, nella specie, le autorità doganali hanno fondato il loro diniego di autorizzazione su tali conclusioni.

I — Fatti, contesto normativo e questioni pregiudiziali

2. La Coberco Dairy Foods produce succhi di frutta. Per la preparazione di tali bevande, la Coberco Dairy Foods utilizza come materie prime concentrati di succo di frutta, zuccheri, aromi, minerali e vitamine, che acquista da società stabilite, in alcuni casi, in Stati membri, ed in altri in Stati terzi. La fabbricazione include la miscelazione dei succhi di frutta con acqua e zucchero, la pastorizzazione e quindi l'imballaggio del prodotto.

3. Conformemente all'art. 132 del codice doganale⁴, la Coberco Dairy Foods presentava, il 23 luglio 2002, una domanda di autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale di tre prodotti: succo di mela con zucchero aggiunto (650 000 kg per anno, per un valore di EUR 650 000 per anno),

1 — Lingua originale: il portoghese.

2 — GU L 302, pag. 1.

3 — GU L 311, pag. 17.

4 — Tale articolo prevede quanto segue: «L'autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale è rilasciata su richiesta della persona che effettua o fa effettuare la trasformazione per proprio conto».

succo di arancia con zucchero aggiunto (350 000 kg per anno per un valore di EUR 350 000 per anno) e zucchero bianco diverso dallo zucchero di canna (10 000 000 kg per anno per un valore di EUR 3 000 000 per anno). La domanda indicava due prodotti trasformati: succo di mela con zucchero aggiunto e succo di arancia con zucchero aggiunto.

4. La finalità del regime di trasformazione sotto controllo doganale, richiesto dalla Coberco Dairy Foods, è descritta dall'art. 130 del codice doganale:

«Il regime della trasformazione sotto controllo doganale consente di utilizzare nel territorio doganale della Comunità merci non comunitarie per sottoporle ad operazioni che ne modificano la specie o lo stato senza che queste siano soggette ai dazi all'importazione e alle misure di politica commerciale e di immettere in libera pratica, dietro pagamento dei relativi dazi all'importazione, i prodotti risultanti da tali operazioni. Questi prodotti sono denominati prodotti trasformati».

5. Al fine di beneficiare dell'esenzione dei dazi all'importazione per lo zucchero acquistato proveniente da Paesi terzi, esenzione concessa per effetto dell'autorizzazione richiesta, la Coberco Dairy Foods afferma che in tal modo le verrebbe consentito di mantenere le proprie attività di trasformazione nell'ambito della Comunità.

6. I requisiti cumulativi necessari ai fini dell'ottenimento di una autorizzazione siffatta sono previsti dall'art. 133 del codice doganale. Tra le condizioni economiche, l'art. 133, lett. e), prevede che l'autorizzazione sia concessa soltanto «quando sono soddisfatte le condizioni necessarie affinché il regime contribuisca a favorire la creazione o il mantenimento di un'attività di trasformazione di merci nella Comunità, senza che vengano pregiudicati gli interessi essenziali dei produttori comunitari di merci affini (condizioni economiche). I casi in cui le condizioni economiche sono considerate soddisfatte possono essere determinati secondo la procedura del comitato».

7. Nella Comunità, la produzione e il prezzo dello zucchero sono disciplinati dal regolamento del Consiglio 19 giugno 2001, n. 1260, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero⁵. Orbene, a termini dell'art. 552, n. 1, e dell'allegato 76 al regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2913/92⁶, come modificato, segnatamente, dal regolamento (CE) della Commissione 11 marzo 2002, n. 444⁷, per tutte le merci assoggettate a misure di politica agricola, «deve essere eseguito l'esame delle condizioni economiche». Ai sensi del n. 2 del medesimo articolo, per tali merci, «il comitato procede all'esame delle condizioni economiche». Viene effettuato un rinvio, in particolare, all'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale, a

5 — GU L 178, pag. 1.

6 — GU L 253, pag. 1, in prosieguo: il «regolamento di applicazione del codice doganale».

7 — GU L 68, pag. 11.

termini del quale «[l]e conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali interessate». L'esame delle condizioni economiche deve accertare, in applicazione dell'art. 502, n. 3, del regolamento medesimo, «se il ricorso a fonti di approvvigionamento non comunitarie contribuisca a favorire la creazione o il mantenimento di attività di trasformazione nella Comunità».

8. In applicazione di tale procedura, il 22 agosto 2003 la Commissione delle Comunità europee presentava al Comitato un documento di lavoro dal quale risulta che «l'impresa in questione ha richiesto tale autorizzazione in ragione della seria concorrenza dei produttori dell'Europa centrale e orientale». Tale documento, un estratto del quale è richiamato nelle osservazioni scritte della Commissione, indica anche che «[d]ato il livello dei prezzi delle merci simili prodotte da tali produttori ed il tasso preferenziale dello 0 % per il concentrato di succo di mela proveniente dalla Polonia, prodotti estremamente concorrenziali rispetto a quelli dell'impresa interessata vengono immessi nel mercato comunitario». Secondo il documento medesimo, «se tale regime non può trovare applicazione, probabilmente si deciderà di trasformare i prodotti in Europa centrale o orientale piuttosto che nei Paesi Bassi». La Coberco Dairy Foods prevede di realizzare un investimento iniziale di EUR 750 000 in una fabbrica che comporterà la creazione di circa due posti di lavoro.

9. Durante la riunione del 18 settembre 2003, il comitato ascoltava il rappresentante della direzione generale «Agricoltura» della Commissione che, secondo il resoconto della riunione, sottolineava che «i produttori comunitari di zucchero sono (...) sotto pressione. Importazioni "in franchigia di dazi" nell'ambito del regime della trasformazione sotto controllo doganale aumenterebbero tale pressione». In esito alla riunione, il comitato concludeva che le condizioni economiche previste dall'art. 133, lett. e), del codice doganale non fossero soddisfatte.

10. Il 27 ottobre 2003, l'amministrazione fiscale olandese si fondava su tali conclusioni del comitato per respingere la richiesta di autorizzazione della Coberco Dairy Foods. Il reclamo presentato dalla società ricorrente avverso tale decisione il 27 ottobre 2003 veniva respinto dall'amministrazione il 2 aprile 2004, ragion per cui, il 10 maggio 2004, la Coberco Dairy Foods ha presentato ricorso dinanzi al Gerechtshof te Amsterdam, chiedendo l'annullamento della decisione di rigetto.

11. Nei propri argomenti dedotti dinanzi al detto giudice, la Coberco Dairy Foods sostiene che l'ispettore avrebbe dovuto fare uso del proprio potere discrezionale per discostarsi dalle conclusioni del comitato, che sostengono gli interessi dei produttori comunitari di zucchero, laddove ricorrerebbero le condizioni economiche previste dagli artt. 133 lett. e), del codice doganale e 502, n. 3, del regolamento di applicazione del

codice doganale. Infatti, invece di prendere in considerazione l'interesse economico dei produttori di materie prime dello zucchero situati nella Comunità, l'ispettore avrebbe dovuto fondarsi sull'esistenza di una industria di trasformazione nella Comunità.

12. Collocandosi su una posizione di segno opposto, l'ispettore doganale sostiene che il comitato abbia correttamente concluso nel senso che il danno subito dall'industria comunitaria dello zucchero non potesse essere bilanciato dalla creazione di posti di lavoro connessi con l'attività di trasformazione. L'ispettore interpreta l'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale in senso tale che le autorità doganali nazionali non sarebbero state libere di discostarsi dalle conclusioni del comitato, adottate quasi all'unanimità.

13. Ciò premesso, il *Gerechtshof* di Amsterdam, adito dai contendenti, ha sollevato dinanzi alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Come si debba interpretare l'espressione "senza che vengano pregiudicati gli interessi essenziali dei produttori comunitari di merci affini" di cui all'art. 133, lett. e), del codice doganale. Se al riguardo si debba esaminare soltanto il mercato del prodotto finito, o se si debba esaminare anche la situazione economica delle materie

prime nell'ambito di una trasformazione sotto il regime doganale;

2) se nella valutazione della locuzione "creazione o mantenimento di attività di trasformazione", di cui all'art. 502, n. 3, del regolamento di applicazione rilevi un determinato numero minimo di posti di lavoro, che deve essere reso possibile mediante le attività in questione. Quali altri criteri valgano inoltre per l'interpretazione del citato testo del regolamento;

3) alla luce delle soluzioni alla prima e alla seconda questione, se la Corte di giustizia possa esaminare nell'ambito di un procedimento pregiudiziale la validità delle conclusioni del comitato;

4) in caso affermativo, se le conclusioni adottate nella specie siano valide, riguardo sia alla motivazione, sia agli argomenti economici utilizzati;

5) nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia non potesse esaminare la validità delle conclusioni, quale interpretazione debba essere data quindi alla locuzione "le conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali" di cui all'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione, qualora le

autorità doganali in primo grado e/o il giudice nazionale, in appello, ritengano che le conclusioni del comitato non consentono di giustificare il rigetto di una domanda di autorizzazione di trasformazione sotto il regime doganale».

nazionali (terza-quinta questione), procederò all'interpretazione degli artt. 133, lett. e), del codice doganale, e 502, n. 3, del regolamento di applicazione del codice doganale, sulla quale il giudice nazionale ha espresso talune riserve (prima e seconda questione).

14. Con lettera 19 gennaio 2005, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di trattare la domanda pregiudiziale secondo la procedura accelerata ai sensi dell'art. 104 bis, primo comma, del regolamento di procedura. Tale domanda è stata respinta con ordinanza del Presidente della Corte 18 marzo 2005.

A — La portata della rilevanza delle conclusioni del comitato per le autorità doganali di cui all'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale (quinta questione)

15. L'8 dicembre 2005 si è svolta un'udienza, nel corso della quale la Coberco Dairy Foods, i governi greco ed olandese nonché la Commissione hanno esposto le rispettive tesi. Nella fase scritta è intervenuto nel procedimento anche il governo italiano.

17. La quinta questione del giudice del rinvio verte sull'interpretazione da dare ai termini contenuti nell'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale, ai sensi del quale «le conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali interessate e da qualsiasi altra autorità doganale che si occupa di autorizzazioni o richieste simili». Secondo i governi greco ed olandese, le autorità nazionali sarebbero vincolate dalle conclusioni del comitato.

II — Analisi

16. Dopo aver esaminato le questioni del *Gerechthof* relative al ruolo del comitato ed alla natura delle sue conclusioni, nonché alle loro conseguenze per le autorità doganali

18. Dal tenore letterale dell'articolo in questione, tuttavia, non risulta che tali conclusioni avrebbero un carattere vincolante. Al contrario, in tale ipotesi, il regolamento avrebbe previsto che le autorità doganali nazionali siano vincolate dalle conclusioni del comitato. Il tenore letterale dell'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale non preclude pertanto

all'autorità doganale nazionale di decidere in senso divergente da quello indicato dal comitato nelle proprie conclusioni.

19. La portata delle conclusioni del comitato non viene definita in termini più precisi. L'obiettivo perseguito con la costituzione del comitato, quale enunciato al settimo 'considerando' del codice doganale, consiste nel «garantire (...) una stretta ed efficace collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione». Una cooperazione di tal genere non si confonde con il dispositivo di un potere decisionale comunitario ove le conclusioni del comitato sarebbero vincolanti per gli Stati membri⁸.

20. Affinché l'esigenza di prendere in considerazione le conclusioni adottate dal comitato sia soddisfatta, occorre tuttavia che l'autorità nazionale competente, ove intenda discostarsene, motivi la propria decisione. Ancorché debba prendere in considerazione le conclusioni del comitato, l'autorità nazionale non può tuttavia sottrarsi alla valutazione delle condizioni economiche ai sensi dell'art. 133, lett. e), del codice doganale. L'art. 504, n. 4 del regolamento di applicazione del codice doganale, dunque, non impone in alcun modo alle autorità nazionali di adeguarsi automaticamente alle conclusioni del comitato. Al contrario, nell'esercizio del loro margine di discrezionalità, tali autorità detengono il potere decisionale

finale in materia di concessione o di diniego della decisione di trasformazione sotto controllo doganale. La prassi delle autorità olandesi, che consiste nel seguire automaticamente le conclusioni del comitato nell'ipotesi in cui siano negative, non può pertanto ricollegarsi all'interpretazione dell'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale.

21. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco pertanto alla Corte di risolvere la quinta questione del giudice nazionale nel senso che la locuzione «le conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali», di cui all'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale non implica che le dette conclusioni vincolerebbero l'autorità nazionale ove essa decida in ordine ad una richiesta di autorizzazione del regime di trasformazione sotto controllo doganale.

B — Eventuale valutazione delle conclusioni del comitato nel contesto di un rinvio pregiudiziale (terza e quarta questione)

22. Il giudice del rinvio solleva anche la questione relativa alla natura giuridica delle conclusioni del comitato. La terza questione verte sulla possibilità, per la Corte, di decidere in ordine alla loro validità nel contesto di un rinvio pregiudiziale. Se tali conclusioni possiedono un carattere giuridico vincolante, la Corte sarà competente a

⁸ — V. in senso analogo la sentenza 21 gennaio 1999, causa C-120/97, Upjohn (Racc. pag. I-223, punto 47), e le conclusioni dell'avvocato generale Léger nella stessa causa (paragrafo 64). V. anche la sentenza 12 luglio 2005, causa C-198/03 P, Commissione/CEVA e Pfizer (Racc. pag. I-6357, punto 89), nonché le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs in tale causa (paragrafi 75 e 76).

decidere della loro validità ai sensi dell'art. 234 CE. In caso contrario, il ruolo della Corte si limiterà alla loro interpretazione.

23. A termini dell'art. 234, lett. b), CE, la Corte è competente a pronunciarsi «sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni della Comunità e della BCE». Nella sentenza *Grimaldi*⁹, la Corte ha affermato che «l'art. 177 [del Trattato CE (divenuto art. 234 CE)] attribuisce alla Corte la competenza a statuire, in via pregiudiziale, sulla validità e l'interpretazione degli atti adottati dalle istituzioni della Comunità, senza alcuna eccezione». Senza pronunciarsi sulla questione se un atto del comitato possa o meno essere imputato ad un'istituzione comunitaria, si può sottolineare il suo carattere non vincolante, il che esclude che possa costituire oggetto di una pronuncia interpretativa di validità nell'ambito dell'art. 234 CE.

24. Solo una disposizione avente un effetto giuridico vincolante può costituire oggetto di controllo di legittimità¹⁰. Pertanto, per risolvere la questione sottoposta al giudice nazionale, si deve determinare la natura giuridica delle conclusioni del comitato. Le osservazioni presentate dinanzi alla Corte divergono al riguardo. Mentre la Commis-

sione e il governo italiano deducono dal carattere facoltativo della consultazione del comitato l'assenza di carattere vincolante delle sue conclusioni, il governo olandese adotta una posizione opposta.

25. Secondo la Commissione, il carattere non vincolante delle conclusioni del comitato, in tale contesto, discende dal fatto che il comitato è adito solo a titolo facoltativo, in applicazione dell'art. 503 del regolamento di applicazione del codice doganale. Tale articolo, infatti, prevede quanto segue:

«L'esame delle condizioni economiche può essere eseguito di concerto con la Commissione nei casi seguenti:

- a) se le autorità doganali interessate intendono procedere a una consultazione prima o dopo aver concesso un'autorizzazione;
- b) se un'altra amministrazione doganale solleva un'obiezione su un'autorizzazione già concessa;
- c) su iniziativa della Commissione».

9 — Sentenza 13 dicembre 1989, causa C-322/88 (Racc. pag. 4407, punto 8).

10 — Con riguardo all'art. 230 CE, tale principio è stato affermato nella sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, Commissione/Consiglio, detta «AETR» (Racc. pag. 263, punto 42).

26. Tuttavia, a termini dell'art. 552, n. 2, nel combinato disposto con l'allegato 76 del regolamento di applicazione del codice doganale¹¹, applicabile nella specie, la consultazione del comitato, per le merci assoggettate a misure di politica agricola, è obbligatoria. Tale articolo costituisce una *lex specialis* in deroga alla disposizione generale contenuta nell'art. 503 del detto regolamento, invocato dalla Commissione. In tal modo, contrariamente a quanto sostengono la Commissione ed il governo italiano nelle loro osservazioni scritte, dal solo art. 503 non può dedursi che la consultazione del comitato doganale presenterebbe sempre carattere facoltativo. Al contrario, l'art. 552, n. 2, nel combinato disposto con l'allegato 76 definisce un'eccezione a tale regola generale. Il carattere non vincolante delle conclusioni del comitato non può dedursi dalla possibilità di adirlo, generalmente, a titolo facoltativo. Conseguentemente, da tale argomento non può, di per sé, dedursi l'incompetenza della Corte nel decidere in ordine alla validità delle sue conclusioni.

27. La Corte ha già avuto occasione di pronunciarsi sulla natura giuridica dei pareri di vari comitati. Nella sentenza Dittmeyer¹², ha affermato che i pareri del comitato per la nomenclatura, anche se «rappresentano un mezzo importante per garantire l'uniforme applicazione della tariffa doganale comune da parte delle autorità doganali degli stati membri e come tali possono considerarsi validi strumenti per l'interpretazione della tariffa», «non sono giuridicamente vincolanti, talché, se del caso, è opportuno accertare se il loro tenore sia conforme alle

disposizioni stesse della tariffa doganale comune e non ne modifichi la portata». Tale giurisprudenza ha trovato conferma, con riguardo alle note esplicative del consiglio di cooperazione doganale nelle sentenze Chem-Tec¹³ e Develop Dr. Eisbein¹⁴ e, con riguardo alle note complementari della nomenclatura combinata, in particolare, nella sentenza Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht¹⁵.

28. Nella sentenza Wagner¹⁶, la Corte ha seguito un ragionamento analogo allorché il Tribunal administratif di Parigi le ha sottoposto una questione pregiudiziale relativa alla validità della nota 2 dell'allegato I della nota esplicativa della Commissione 11 marzo 1981, relativa ai titoli d'importazione, d'esportazione e di fissazione anticipata per i prodotti agricoli (GU C 52, pag. 2). Astenendosi dal decidere in ordine alla validità della nota, priva di valore giuridico vincolante, in ragione della sua natura illustrativa, la Corte ha accertato se la nota svolgesse una corretta interpretazione del diritto comunitario¹⁷.

29. Il carattere non vincolante degli atti di un comitato è connesso alle funzioni che esso svolge. Al fine di accertare se la summenzionata giurisprudenza possa essere applicata in via analogica alle conclusioni del comitato, come suggerito dalla Commissione

11 — Cit. al paragrafo 7 delle conclusioni.

12 — Sentenza 15 febbraio 1977, cause riunite 69/76 e 70/76 (Racc. pag. 231, punto 4).

13 — Sentenza 11 luglio 1980, causa 798/79 (Racc. pag. 2639, punto 11).

14 — Sentenza 16 giugno 1994, causa C-35/93, (Racc. pag. 2655, punto 21).

15 — Sentenza 12 gennaio 2006, causa C-311/04 (Racc. pag. I-609, punti 27 e 28).

16 — Sentenza 8 aprile 1992, causa C-94/91 (Racc. pag. I-2765).

17 — V. sentenza Wagner, cit. supra, punto 17.

nelle proprie osservazioni, occorre chiarire il ruolo ad esso conferito dal codice doganale. A termini del settimo 'considerando' del codice medesimo, «occorre istituire un comitato del codice doganale per garantire in tale settore una stretta ed efficace collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione». L'art. 4, punto 24, del codice doganale definisce la procedura del comitato come la procedura prevista agli artt. 247 e 247 bis, nonché 248 e 248 bis del codice. La competenza del comitato, come definita all'art. 249, comprende qualsiasi questione attinente alla normativa doganale. Più in generale, una rapida scorsa del codice doganale consente di rilevare che il comitato interviene al fine di precisare il funzionamento di taluni regimi doganali¹⁸, prevedere casi specifici e condizioni particolari di applicazione di talune disposizioni¹⁹, definire l'ambito di talune eccezioni e deroghe²⁰. Con la procedura del comitato doganale possono anche prevedersi casi non previsti dal codice²¹; termini²², tassi di interesse o valori limite²³. Infine, le condizioni economiche che devono essere soddisfatte per poter beneficiare di taluni regimi doganali possono essere valutate dal comitato, come previsto dagli artt. 117, lett. c), per il perfezionamento attivo e 133, lett. e), per la trasformazione sotto controllo doganale. Il comitato può intervenire in diverse situazioni, nel contesto di procedimenti di gestione, di regolamentazione ovvero secondo la procedura consultiva²⁴. Nella

specie, la questione del giudice del rinvio verte sull'intervento del comitato previsto per prendere una decisione individuale di concessione o di diniego del regime doganale specifico di trasformazione sotto controllo doganale.

30. La questione da porsi, con riguardo alla summenzionata giurisprudenza della Corte relativa al valore giuridico delle conclusioni del comitato, è se l'interpretazione del diritto comunitario proposta dal comitato possa vincolare l'autorità doganale competente. A tal riguardo, è sufficiente osservare che i termini di cui all'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale si limitano a menzionare che le conclusioni del comitato vengono «prese in considerazione» dalle autorità doganali, e non implicano, pertanto, che le autorità nazionali siano vincolate dalle dette conclusioni.

31. A tal riguardo, non può seguirsi l'iter logico suggerito dal governo olandese all'udienza, secondo cui dall'obbligo di consultazione del comitato doganale, di cui all'art. 552 del regolamento di applicazione del codice doganale, discenderebbe che le conclusioni presentate dal comitato in tale contesto avrebbero carattere vincolante. L'obbligo di consultazione del comitato, infatti, non può essere assimilato all'obbligo di ottemperare alle sue conclusioni.

32. In assenza di alcun obbligo, per le autorità doganali competenti, di ottemperare

18 — Art. 147, n. 2, con riguardo al perfezionamento attivo.

19 — Artt. 131 con riguardo alla trasformazione sotto controllo doganale, 141 per l'ammissione temporanea di merci sul territorio doganale, 164 per il transit interno.

20 — Artt. 124, n. 3; 142, n. 2; 148, lett. b); 182, n. 2; 178 n. 2, e 200.

21 — Per il rimborso dei dazi doganali, art. 239, n. 1; per le forme di garanzia, art. 197.

22 — Artt. 118, n. 4; 128, n. 3, e 172, n. 2.

23 — Artt. 214, n. 3; 217, n. 1, lett. c), e 240.

24 — V. il documento TAXUD/741/2001, che fissa le norme procedurali del comitato del codice doganale, adottate il 5 dicembre 2001.

alle conclusioni del comitato, la loro validità non può essere oggetto di contestazione indipendentemente dalla decisione finale adottata dalle autorità doganali, l'unica che possieda il carattere di una decisione definitiva avente efficacia giuridica vincolante²⁵. Come correttamente rilevato dalla Commissione all'udienza, le conclusioni del comitato non possiedono il carattere di una decisione finale. Pertanto, la validità delle conclusioni del comitato, che intervengono anteriormente all'adozione della decisione finale da parte dell'autorità competente, può essere esaminata solo indirettamente, in sede di esame della decisione finale, da parte del giudice nazionale.

33. La natura non vincolante delle conclusioni del comitato impedisce di far valere, come sostenuto dal governo olandese nelle proprie osservazioni scritte, l'assenza di controllo di legittimità di tali conclusioni. Ne consegue che le conclusioni del comitato non possono essere oggetto di rinvio pregiudiziale in punto di validità. Occorre, tuttavia, che l'autorità competente che decide in ordine ad una domanda di autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale possa derogare alle conclusioni del comitato e, eventualmente, adottare una soluzione diversa da quella suggerita ove, in esito alla propria valutazione delle circostanze in questione, giunga ad una conclusione differente.

34. Infatti, la prassi delle autorità olandesi di adeguarsi automaticamente alle conclusioni del comitato quando esse siano negative non

è imposta dal diritto comunitario. Al contrario, l'art. 133, lett. e), del codice doganale deve essere interpretato nel senso che attribuisce alle autorità doganali nazionali un potere discrezionale per decidere in ordine ad una domanda di trasformazione sotto controllo doganale. Il loro margine di discrezionalità è limitato solo in quanto, ai sensi dell'art. 504, n. 4, del regolamento di applicazione del codice doganale, esse devono prendere in considerazione tali conclusioni. Se il diritto comunitario avesse concepito un sistema in cui le autorità doganali nazionali erano vincolate dalle conclusioni del comitato recanti diniego della concessione dell'autorizzazione della trasformazione sotto controllo doganale, sarebbe stato indispensabile prevedere la possibilità, per l'amministrato, di contestare le conclusioni del comitato, che avrebbero avuto allora il carattere di una decisione definitiva nei suoi confronti. Se fosse sufficiente, per le autorità nazionali, adeguarsi alle conclusioni del comitato per fondare le proprie decisioni e tali conclusioni non fossero oggetto di alcun controllo giurisdizionale, gli amministrati sarebbero privi di tutela giurisdizionale, il che sarebbe inaccettabile. Nel sistema previsto dal codice doganale, tuttavia, ciò non può verificarsi.

35. Conseguentemente, suggerisco alla Corte di risolvere la terza questione nel senso che le conclusioni del comitato, pronunciate a termini dell'art. 133, lett. e), del codice doganale, non possono costituire oggetto di esame sotto il profilo della validità nel contesto di un rinvio pregiudiziale. Pertanto, non occorre procedere alla soluzione della quarta questione.

25 — Sentenza 10 febbraio 1998, causa C-263/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-441).

C — *Interpretazione dei termini «senza che vengano pregiudicati gli interessi essenziali dei produttori comunitari di merci affini» di cui all'art. 133, lett. e), del codice doganale (prima questione)*

36. Il giudice del rinvio chiede se, nell'ambito di una valutazione effettuata ai fini dell'eventuale concessione di un'autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale ai sensi dell'art. 133, lett. e), del codice doganale, occorra tener conto solo del mercato del prodotto finito ovvero occorra esaminare anche la situazione economica del mercato delle materie prime utilizzate per fabbricare i prodotti finiti.

37. La Commissione ed i governi greco ed olandese propongono di concludere nel senso che l'art. 133, lett. e), del codice doganale implica l'esame sia degli interessi dei produttori dei prodotti trasformati, sia di quelli dei produttori di merci affini a quelle utilizzate nel processo di trasformazione. La Coberco Dairy Foods, al contrario, ritiene che siano pertinenti solo gli interessi dei produttori comunitari di prodotti finiti.

38. Al fine di prendere una posizione tra le due dette interpretazioni, va sottolineato, anzitutto, che il regime di trasformazione sotto controllo doganale costituisce un regime di deroga al diritto comune. I requisiti ai quali è subordinata la sua concessione, pertanto, devono essere oggetto di interpretazione restrittiva.

39. Il tenore letterale del testo dell'art. 133, lett. e), del codice doganale, che si riferisce agli «interessi essenziali dei produttori comunitari di merci affini», non precisa se indica solo i produttori di prodotti finiti ovvero include i produttori di materie prime utilizzate per fabbricare i prodotti finiti. La Commissione, fondandosi sulle versioni linguistiche francese, italiana, spagnola e greca, suggerisce che l'uso del termine «merci» rinvii alle merci affini a quelle oggetto di trasformazione. Tuttavia, tale argomento non convince, poiché nessun elemento, nel tenore letterale dell'articolo, osterebbe a che l'espressione «merci affini» rinvii, al contrario, ai prodotti trasformati. È proprio questa ambiguità del testo che ha indotto il giudice del rinvio a chiedere l'interpretazione della Corte.

40. L'interpretazione dell'art. 133, lett. e), del codice doganale, pertanto, non potendosi fondare unicamente sul suo tenore letterale, deve svolgersi tenendo conto del sistema e delle sue finalità²⁶.

41. La Coberco Dairy Foods, per avvalorare l'interpretazione che essa propone, si richiama al contesto dell'art. 133, lett. e), del codice doganale. A tal riguardo, essa confronta le condizioni economiche richieste per la concessione del regime di perfezionamento attivo menzionate dall'art. 117, lett. c),

26 — V., ad esempio, sentenze 6 ottobre 1982, causa 283/81, CILFIT (Racc. pag. 3415, punto 20) e 17 novembre 1983, causa 292/82, Merck (Racc. pag. 3781, punto 12).

del detto codice, che fa riferimento agli «interessi essenziali dei produttori della Comunità», con quelle previste dall'art. 148 del codice medesimo, relative al regime di perfezionamento passivo, a termini del quale occorre tenere conto degli «interessi essenziali dei trasformatori comunitari». Secondo la Coberco Dairy Foods, l'uso di un termine differente all'art. 133, lett. e), del codice doganale, implicherebbe che tale disposizione prenda in considerazione solo i produttori di prodotti finiti. Tuttavia, non mi sembra che dalla diversità dei termini utilizzati da tali disposizioni del codice doganale risulti tale conseguenza. Al contrario, da tale confronto emerge che ogni articolo va interpretato alla luce del regime doganale specifico al quale esso è applicabile, dal momento che né l'art. 133, lett. e), né l'art. 117 precisano quali produttori comunitari essi prendano in considerazione.

42. L'obiettivo del regime di trasformazione sotto controllo doganale è chiarito nei 'considerando' del regolamento (CEE) del Consiglio 26 settembre 1983, n. 2763, relativo al regime che consente la trasformazione, sotto controllo doganale, di merci prima della loro immissione in libera pratica²⁷, che l'ha creato. Tale regime è stato concepito per ovviare alle incidenze di talune anomalie tariffarie: «in alcuni casi particolari la tassazione delle merci sulla base della loro specie tariffaria o del loro stato all'atto dell'importazione si concreta in un importo superiore a quello che sarebbe economicamente giustificato, tale da indurre al trasferimento di alcune attività economiche al di

fuori della Comunità»²⁸. Il regime di trasformazione sotto controllo doganale, dunque, è stato istituito al fine di contrastare la dislocazione delle attività di trasformazione al di fuori della Comunità, provocata dalla circostanza che i costi di importazione delle materie prime erano superiori ai costi di esportazione dei prodotti finiti per i quali le dette materie prime erano state utilizzate.

43. La tutela dei produttori comunitari di prodotti finiti, pertanto, costituisce l'obiettivo principale perseguito da tale regime. Tuttavia, come sottolineato dalla Commissione nelle sue osservazioni, la concessione di tale regime derogatorio, se attuata in termini eccessivamente liberali, rischierebbe di creare conflitti di interessi tra produttori comunitari di prodotti finiti e produttori comunitari di prodotti di base, ove i primi sarebbero avvantaggiati a scapito dei secondi. Orbene, il regime di trasformazione sotto controllo doganale non è volto alla creazione di tale gerarchia tra produttori. Al contrario, tenendo conto della necessaria conciliazione tra diritto doganale e politica agricola della Comunità²⁹, il codice doganale prevede condizioni più restrittive per la concessione di un'autorizzazione sotto controllo doganale per i prodotti oggetto di un'organizzazione comune di mercato. Per tali tipi di prodotti, infatti, la consultazione del comitato è obbligatoria, ai sensi dell'art. 552 del regolamento di applicazione del codice

27 — GU L 272, pag. 1.

28 — Primo 'considerando' del regolamento n. 2763/83.

29 — Quarto 'considerando' del codice doganale.

doganale. Come correttamente sottolineato dal governo greco, solo un'interpretazione dell'art. 133, lett. e), del codice doganale che imponga di prendere in considerazione gli interessi dei produttori di materie prime e di prodotti finiti consente tale conciliazione.

44. Inoltre, come osserva il governo italiano nelle sue osservazioni, il regime di trasformazione sotto controllo doganale procura un beneficio ai produttori non comunitari di materie prime, poiché esonera i loro prodotti dai dazi di importazione. Conseguentemente, sembra logico esaminare la situazione dei produttori comunitari di tali merci per decidere in ordine alla concessione del regime. Contrariamente a quanto affermato dalla Coberco Dairy Foods all'udienza, occorre pertanto prendere in considerazione la situazione dei produttori comunitari di zucchero, ancorché la Coberco Dairy Foods non intenda far uso di zucchero prodotto nella Comunità per la propria produzione di bevande.

45. Inoltre, se gli interessi dei produttori comunitari di prodotti finiti fossero i soli ad essere presi in considerazione, il regime di trasformazione sotto controllo doganale rischierebbe di essere deviato dai suoi obiettivi. Per tale ragione, al pari del regime di perfezionamento attivo, che esso completa, il regime di trasformazione sotto controllo doganale può essere concesso solo se sia acclarato che non vengono lesi gli interessi essenziali dei produttori comunitari complessivamente intesi, vale a dire, sia i produttori di beni finiti sia i produttori di prodotti di base.

46. Conseguentemente, suggerisco di risolvere la questione del giudice del rinvio affermando che l'art. 133, lett. e), del codice doganale deve essere interpretato nel senso che esso esige una valutazione globale degli interessi dei produttori di materie prime e dei produttori di prodotti finiti ai fini della concessione di un'autorizzazione di trasformazione sotto controllo doganale.

D — Interpretazione dell'espressione «la creazione o il mantenimento di attività di trasformazione» di cui all'art. 502, n. 3 del regolamento di applicazione del codice doganale (seconda questione)

47. Il giudice del rinvio solleva dinanzi alla Corte anche la questione relativa all'interpretazione dell'art. 502, n. 3, del regolamento di applicazione del codice doganale, che fa riferimento a «la creazione o il mantenimento di attività di trasformazione». Più precisamente, la questione verte sul punto se il numero di posti di lavoro creati costituisca un criterio pertinente a tal riguardo.

48. Ad avviso della Coberco Dairy Foods, il numero dei posti di lavoro creati o mantenuti non sarebbe pertinente nel contesto dell'art. 502, n. 3, del regolamento di applicazione del codice doganale. A parere dei governi olandese e greco nonché della Commissione, occorre procedere ad una valutazione globale, che tenga conto del rischio per il settore interessato, del suo

livello di regolamentazione, nonché del volume dell'investimento e del numero di posti di lavoro creati o mantenuti con l'attività di trasformazione.

49. La valutazione della creazione o del mantenimento di un'attività di trasformazione deve essere concreta e prendere in considerazione le circostanze attuali. In assenza di un criterio specifico contenuto nel detto regolamento, relativo al numero di posti di lavoro creati, non è possibile dedurre

l'esistenza di un tale criterio. Tuttavia, contrariamente a quanto sostiene la Coberco Dairy Foods, la creazione o il mantenimento di posti di lavoro è senza dubbio un elemento importante da prendere in considerazione da parte delle autorità doganali nazionali. La valutazione globale, da parte di tale autorità, di tutte le circostanze attinenti alla domanda che è loro sottoposta implica di tener conto anche del valore dell'investimento realizzato, della stabilità dell'attività nel tempo nonché di ogni altro elemento pertinente relativo al mantenimento di un'attività di trasformazione.

III — Conclusione

50. Alla luce delle suesposte considerazioni, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni sollevate dal giudice del rinvio come segue:

- «1) L'espressione "le conclusioni del comitato vengono prese in considerazione dalle autorità doganali interessate", di cui all'art. 504, n. 4, del regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario, come modificato, segnatamente, dal regolamento (CE) della Commissione 11 marzo 2002, n. 444, non implica che le dette conclusioni siano vincolanti per l'autorità nazionale in sede di decisione in ordine ad una domanda di autorizzazione del regime di trasformazione sotto controllo doganale.

- 2) Le conclusioni del comitato del codice doganale, che possiedono valore meramente consultivo, non possono costituire oggetto di rinvio pregiudiziale sotto il profilo della validità nel contesto dell'art. 234 CE. Dalla loro natura consultiva discende che le autorità nazionali devono avere la possibilità di discostarsene.

- 3) L'art. 133, lett. e), del regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario, come modificato, segnatamente, dal regolamento (CE) del Parlamento e del Consiglio 16 novembre 2000, n. 2700, implica che si tenga conto della situazione economica dei produttori di materie prime nonché di quelli di prodotti finiti.

- 4) La valutazione effettuata nel contesto dell'art. 502, n. 3, del regolamento n. 2454/93, sulla creazione o il mantenimento di un'attività di trasformazione, non include solo il numero dei posti di lavoro creati, bensì parimenti ogni altro elemento pertinente, quali, segnatamente, il valore dell'investimento e la sua stabilità nel tempo».