

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIUSEPPE TESAURO

presentate il 23 febbraio 1995 *

1. La presente procedura verte sulla disciplina del regime doganale di perfezionamento attivo, in particolare sulle disposizioni che regolano la conclusione di tale regime mediante assoggettamento di merci perfezionate al regime della trasformazione sotto controllo doganale.

Più precisamente, i quesiti pregiudiziali riguardano l'interpretazione dell'articolo 18, nn. 2, lett. d), e 3, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo¹ (in prosieguo: il «regolamento di base»), che subordina il trasferimento di merci dal regime del perfezionamento attivo a quello della trasformazione sotto controllo doganale al rilascio di un'autorizzazione da parte dell'autorità competente. Il Bundesfinanzhof interroga la Corte sulla portata di tale autorizzazione, onde valutare se, ai sensi della normativa comunitaria, essa debba o possa essere assoggettata a limitazioni quantitative.

2. La controversia principale oppone la Temic Telefunken Microelectronic GmbH (in prosieguo: la «Temic»), impresa tedesca

che importa e produce componenti elettroniche, allo Hauptzollamt (ufficio doganale) di Heilbronn. Quest'ultimo aveva rilasciato alla Temic, nel gennaio 1991, un'autorizzazione per il perfezionamento attivo in regime di sospensione di circuiti integrati non misurati provenienti dall'Estremo Oriente. Il perfezionamento operato dalla Temic su tali prodotti consiste in un collaudo («misurazione»), a seguito del quale vengono individuati e separati i circuiti funzionanti da quelli difettosi. I circuiti funzionanti (in prosieguo: le «merci A») sono per lo più destinati alla riesportazione al di fuori del territorio doganale della Comunità. Per i circuiti difettosi (in prosieguo: le «merci B»), la Temic aveva chiesto ed ottenuto, nell'agosto 1991, l'autorizzazione a beneficiare del regime di trasformazione sotto controllo doganale, al fine di recuperare i metalli nobili in essi contenuti. Questa seconda autorizzazione, tuttavia, era stata concessa dallo Hauptzollamt solo per un quantitativo di merce B proporzionalmente corrispondente al quantitativo di merce A effettivamente riesportato. È a questa limitazione che la Temic si è opposta in sede giudiziale, invocando il diritto di beneficiare di una autorizzazione senza limiti quantitativi.

Il quadro normativo

3. Ai fatti della controversia principale, che si sono verificati prima dell'entrata in vigore

* Lingua originale: l'italiano.
1 — GU L 188, pag. 1.

del codice doganale comunitario², sono applicabili le norme del regolamento di base, integrate da quelle del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677³, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento di base (in prosieguo: il «regolamento integrativo»), nonché le norme del regolamento (CEE) della Commissione 26 giugno 1991, n. 2228⁴, che fissa altre disposizioni applicative del regolamento di base (in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).

4. L'art. 1, n. 3, lett. i), del regolamento di base definisce prodotti compensatori tutti i prodotti risultanti da operazioni di perfezionamento, mentre l'art. 1, nn. 2 e 3, del regolamento integrativo e l'art. 1, nn. 2 e 3, del regolamento di applicazione precisano che i prodotti compensatori si distinguono in «principali», che sono quelli per l'ottenimento dei quali è stato autorizzato il regime di perfezionamento attivo, e «secondari», cioè prodotti pure «risultanti necessariamente da operazioni di perfezionamento», ma diversi dai principali.

Ai sensi dell'art. 1, n. 2, del regolamento di base, il regime di perfezionamento attivo permette, previa apposita autorizzazione, di sottoporre a lavorazione nel territorio doganale della Comunità, per far loro subire una o più operazioni di perfezionamento: a) merci non comunitarie destinate ad essere riesportate fuori della Comunità sotto forma di prodotti compensatori, senza che tali merci siano soggette ai dazi all'importazione (regime di sospensione); b) merci immesse in libera pratica con rimborso o abbuono dei relativi dazi a seguito dell'effettiva riesportazione al di fuori della Comunità sotto forma di prodotti compensatori (regime di rimborso).

Le operazioni di perfezionamento, quali definite all'art. 1, n. 3, lett. h), del regolamento di base, comprendono la lavorazione⁵, la trasformazione e la riparazione di merci, nonché l'utilizzazione di talune merci specifiche che consentono o facilitano l'ottenimento di prodotti compensatori e che sono destinate a scomparire nel corso della loro utilizzazione. A ciò si aggiunge che, come si evince dall'art. 6, n. 3, lett. b), del regolamento di base e dall'art. 25, n. 1, lett. b), del regolamento di applicazione, le operazioni di perfezionamento possono riguardare anche «le manipolazioni usuali di cui possono essere oggetto le merci in virtù delle disposizioni comunitarie relative ai depositi dogana-

2 — Regolamento (CEE) del Consiglio 12 ottobre 1992, n. 2913, che istituisce un codice doganale comunitario (GU L 302, pag. 1).

3 — GU L 351, pag. 1.

4 — GU L 210, pag. 1.

5 — Il testo in lingua francese del regolamento di base contiene un chiaro errore di stampa: la parola «divraison» va evidentemente letta «ouvraison», come confermato dalle altre versioni linguistiche dello stesso regolamento, nonché dal testo, anche nella versione francese, del codice doganale attualmente in vigore.

nali e alle zone franche». Tali disposizioni⁶ permettono di includere nel perfezionamento «qualsiasi operazione eseguita manualmente o non, su merci assoggettate al regime, per garantirne la conservazione, migliorarne la presentazione o la qualità mercantile o per prepararne la distribuzione o la rivendita».

5. L'art. 18 del regolamento di base disciplina la conclusione del regime di perfezionamento attivo. Oltre alla riesportazione dei prodotti compensatori (art. 18, n. 1), sono previste altre ipotesi di conclusione, tra cui l'assoggettamento dei prodotti compensatori al regime della trasformazione sotto controllo doganale [art. 18, n. 2, lett. d)]. Quest'ultimo modo di conclusione è subordinato all'autorizzazione dell'autorità doganale, che «viene rilasciata quando le circostanze lo giustificano» (art. 18, n. 3).

L'art. 20 del regolamento di base stabilisce il principio per cui, allorché sorge un debito doganale, l'importo viene determinato in base agli elementi di tassazione specifici per

6 — V. in particolare, art. 18, n. 1, del regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1988, n. 2503, relativo ai depositi doganali (GU L 225, pag. 1); art. 34, n. 1, e allegato IV del regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1990, n. 2561, che stabilisce talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2503/88 del Consiglio, relativo ai depositi doganali (GU L 246, pag. 1); art. 8, lett. a), del regolamento (CEE) del Consiglio 25 luglio 1988, n. 2504, relativo alle zone franche a ai depositi franchi (GU L 225, pag. 8); nonché art. 20, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 30 luglio 1990, n. 2562, che stabilisce talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2504/88 del Consiglio, relativo alle zone franche a ai depositi franchi (GU L 246, pag. 33).

le merci d'importazione al momento dell'accettazione della dichiarazione di assoggettamento di dette merci al regime di perfezionamento attivo. Tale principio è tuttavia temperato da alcune eccezioni, tra cui vanno rilevate: a) l'applicazione dei dazi propri («loro applicabili») ai prodotti compensatori che sono immessi in libera pratica e figurano in un elenco adottato secondo una procedura specifica⁷, ma solo «nella misura in cui corrispondano proporzionalmente alla parte esportata dei prodotti compensatori non compresi in questo elenco» [art. 21, n. 1, lett. a), primo trattino]⁸; b) l'applicazione di dazi doganali, determinati secondo le norme del relativo regime, ai prodotti compensatori assoggettati a diverso regime doganale [art. 21, n. 1, lett. b)]⁹.

6. Vengono poi in rilievo, in quanto si applicano alle merci trasferite al regime della trasformazione sotto controllo doganale, talune disposizioni dei regolamenti istitutivi di tale regime¹⁰. In particolare va segnalato che, ai sensi della disciplina sulla trasformazione sotto controllo doganale, è possibile far subire all'interno del territorio doganale

7 — Tale elenco, adottato ai sensi della procedura specifica prevista all'art. 31, nn. 2 e 3, del regolamento di base, figura nell'allegato VII del regolamento integrativo; dall'elenco nella sua redazione attuale, ma anche dalla *ratio* della norma, si evince che trattasi essenzialmente di prodotti compensatori secondari.

8 — Il titolare dell'autorizzazione è tuttavia legittimato a sollecitare la tassazione di tali prodotti alle condizioni di cui all'art. 20, qualora questa dovesse risultare più vantaggiosa.

9 — Per il caso che ci occupa, si tratta dei regolamenti menzionati alla nota 10.

10 — In particolare, il 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 pratica (GU L 272, pag. 1), e il regolamento (CEE) della Commissione 17 dicembre 1984, n. 3548, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2763/83, relativo al regime che consente la trasformazione, sotto controllo doganale, di merci prima della loro immissione in libera pratica (GU L 331, pag. 5).

comunitario, previa apposita autorizzazione, delle trasformazioni a merci non comunitarie in esenzione da dazi doganali; le merci ottenute dalle trasformazioni, poi, possono essere immesse in libera pratica ed assoggettate ai dazi loro applicabili.

Occorre pertanto stabilire se una limitazione quantitativa come quella imposta alla Temic risulti obbligatoria alla luce di una corretta interpretazione della normativa comunitaria sopra esposta, ovvero, subordinatamente, se essa sia legittima. Mi sembra opportuno trattare i tre quesiti congiuntamente.

I quesiti pregiudiziali

7. I quesiti pregiudiziali sottoposti dal Bundesfinanzhof mirano tutti a stabilire se l'autorizzazione rilasciata nell'agosto 1991 dallo Hauptzollamt alla Temic per assoggettare le merci B al regime della trasformazione sotto controllo doganale sia stata legittimamente limitata in proporzione alla quantità di merci A riesportate.

8. Il regime di perfezionamento attivo è stato istituito essenzialmente al fine di ovviare agli eventuali squilibri che le imprese che esportano prodotti al di fuori della Comunità potrebbero subire dall'applicazione di dazi doganali e altre misure di politica commerciale sulle materie prime provenienti da paesi terzi. Esso permette l'importazione temporanea di merci destinate ad essere trasformate e poi riesportate in esenzione o con successivo rimborso di dazi doganali.

Più precisamente, il giudice del rinvio chiede alla Corte di precisare: a) se l'art. 18, nn. 2, lett. d), e 3, primo comma, del regolamento di base debba essere interpretato nel senso che la conclusione del procedimento mediante autorizzazione alla trasformazione sotto controllo doganale possa essere subordinata a limitazioni quantitative; b) se la nozione di circostanze che giustificano il rilascio dell'autorizzazione (art. 18, n. 3) debba essere interpretata nel senso che sia obbligatorio limitare detta autorizzazione proporzionalmente alla quantità di prodotti riesportati [ai sensi dell'art. 21, n. 1, lett. a), primo trattino, del regolamento di base]; c) se una tale limitazione sia consentita, anche se non obbligatoria.

Il regime in parola è dunque predisposto, ed abitualmente utilizzato, per far trasformare all'interno della Comunità materie prime che vengono poi riesportate (o indirizzate ad altra destinazione doganale autorizzata) sotto forma di prodotti compensatori principali. Questi ultimi sono di regola caratterizzati da un valore commerciale aggiunto e vengono a trovarsi, dopo il perfezionamento, in uno stadio successivo ed ulteriore (talvolta finale) del processo produttivo. Il valore aggiunto è conseguenza diretta della trasformazione fisica che i prodotti subiscono in occasione dell'operazione di perfezionamento. Dall'esecuzione del perfezionamento derivano di

regola materiali residui, scarti, cascami, dal limitato valore commerciale; si tratta appunto dei prodotti compensatori secondari, per i quali è autorizzata, tra l'altro, l'immissione in libera pratica con pagamento dei dazi applicabili ai prodotti allo stato di residui, il che risulta quasi sempre più vantaggioso rispetto alla riesportazione.

non comporta alcuna modifica né trasformazione fisica del prodotto. Il collaudo permette solo di individuare le componenti (già funzionanti (merci A) e quelle (già) difettose (merci B). Non scaturiscono materiali residui da tale operazione, né le merci B dovrebbero a stretto rigore essere considerate tali, in quanto non è dal perfezionamento che esse derivano, anche se è grazie al perfezionamento che vengono individuate.

L'ipotesi tipica prevede dunque l'utilizzo del regime per la lavorazione di una materia prima, attraverso operazioni (lavorazione, trasformazione, riparazione, manipolazione ed altro) che la trasformano in un prodotto di maggior valore commerciale (prodotto compensatorio principale) e dalle quali derivano contestualmente materiali di scarto (prodotto compensatorio secondario). Sia il primo che il secondo tipo di prodotto sono però normalmente contenuti nella materia prima allo stadio precedente il perfezionamento¹¹.

Tuttavia, l'ammissione dei circuiti integrati della Temic al regime del perfezionamento attivo non è contestata da alcuna delle parti in causa ed è confermata dalla Commissione. Il collaudo operato sulle merci va di conseguenza considerato come un'operazione di perfezionamento, in base ad un'interpretazione invero ampia delle disposizioni cui rinviano gli artt. 6, n. 3, lett. b), del regolamento di base e 25, n. 1, lett. b), del regolamento di applicazione, già citati: una «manipolazione usuale», ovvero una «qualsiasi operazione» eseguita su una merce «per prepararne la distribuzione o la rivendita».

9. Il caso che ci occupa appare peraltro diverso dall'ipotesi appena ricordata. Nel caso di specie, infatti, sembra incontestato che il prodotto destinato a subire il perfezionamento è una componente elettronica già assemblata nel paese di provenienza; il perfezionamento consiste in un collaudo (definito nell'ordinanza di rinvio «misurazione») che

Se dunque il collaudo è operazione di perfezionamento, il risultato di siffatta operazione è l'individuazione di due categorie di prodotti: i prodotti utilizzabili (merci A), che rappresentano il prodotto compensatorio principale; ed i prodotti difettosi (merci B), che rappresentano il prodotto compensatorio secondario.

11 — Si veda, a titolo di esempio, l'elenco di prodotti compensatori secondari contenuto nell'allegato VII del regolamento integrativo, già citato, che comprende 138 voci.

10. Fatta questa premessa, vengo alla questione essenziale della causa, che riguarda la portata dell'autorizzazione di cui all'art. 18 del regolamento di base.

Tale disposizione, nel prevedere come possibile modo alternativo di conclusione del regime di perfezionamento attivo, tra l'altro, l'assoggettamento dei prodotti compensatori al regime della trasformazione sotto controllo doganale, richiede in tal caso il rilascio di un'apposita autorizzazione da parte dell'autorità competente. La disposizione precisa, inoltre, che l'autorizzazione «viene rilasciata quando le circostanze lo giustificano».

11. Ora, è pacifico che la norma non contiene un obbligo dell'autorità doganale di concedere l'autorizzazione in questione solo per una quantità di merci proporzionale alla quantità di merci riesportate. Tanto meno la norma prevede esplicitamente una facoltà dell'autorità in tal senso.

La fin troppo ampia formulazione dell'ultima frase del paragrafo 3 (l'autorizzazione «viene rilasciata quando le circostanze lo giustificano») riguarda infatti le condizioni per il rilascio dell'autorizzazione, ma non impone né consente espressamente di limitarla quantitativamente rispetto ad un determinato parametro. L'autorizzazione, pertanto, sembra configurarsi, almeno in presenza delle condizioni richieste, come atto incondizionato.

12. Si pone dunque il problema preliminare di stabilire, in assenza di un'esplicita disposizione, quali siano tali condizioni. In altre parole, occorre chiedersi quali siano le circostanze di cui l'autorità competente deve accertare la sussistenza per rilasciare l'autorizzazione.

Mi sembra ragionevole affermare, a tale proposito, che le circostanze sono le stesse che devono sussistere per l'ammissibilità in generale di merci al regime della trasformazione sotto controllo doganale, indicate quindi all'art. 4 del regolamento n. 2763/83¹². Si tratta di una serie di condizioni personali e materiali, predisposte al fine di evitare che dall'applicazione del regime risulti un vantaggio ingiustificato per il beneficiario a detrimento dei produttori comunitari di merci concorrenti e delle finanze della Comunità. Non v'è motivo di ritenere che tali condizioni non debbano necessariamente sussistere, pena l'inammissibilità, anche quando le merci per le quali si richiede il beneficio del regime siano state precedentemente assoggettate al regime del perfezionamento attivo.

Allorché, però, dette condizioni sussistano, il rilascio dell'autorizzazione si configura, a mio avviso, come atto dovuto. Sarebbe difatti impensabile legittimare l'autorità demandata al rilascio dell'autorizzazione a compiere valutazioni di carattere discrezionale. Ciò esporrebbe i richiedenti al rischio di una potenziale disparità di trattamento, incompatibile con lo spirito e con il funzionamento

12 — Già citato, v. nota 10.

del sistema nonché con uno dei più fondamentali principi di diritto della Comunità.

13. Una volta stabilito il principio in base al quale l'autorizzazione va concessa quando ne esistono i presupposti, mentre va negata quando tali presupposti mancano, mi riesce difficile immaginare come l'autorità demandata al rilascio possa avere la facoltà di porre limiti quantitativi all'autorizzazione stessa.

Non mi sembra che una tale facoltà possa essere desunta in via interpretativa, in particolare da una presunta interpretazione sistematica del regolamento di base, che imporrebbe di leggere l'art. 18 in sintonia con il successivo art. 21, lett. a). Se è vero infatti che tale disposizione contiene la nozione di proporzionalità obbligatoria tra prodotti compensatori riesportati e prodotti compensatori che restano nel territorio doganale, è altresì vero che essa disciplina tutt'altra materia (il che ne spiega, peraltro, la *ratio*): precisamente la quantificazione dell'importo del debito doganale che sorge con l'immissione di prodotti compensatori (per di più secondari) in libera pratica nel territorio doganale.

Lo stesso art. 21 del regolamento di base, peraltro, alla lett. b) stabilisce espressamente che i prodotti compensatori assoggettati, dopo il perfezionamento, ad altro regime doganale, sono soggetti ai dazi all'importazione determinati secondo le norme applica-

bili nell'ambito del relativo regime doganale. È evidente quindi che la disciplina in materia di dazi applicabili nell'ambito della trasformazione sotto controllo doganale è diversa: essa tiene conto dell'operazione subita dal prodotto, del costo di tale operazione e soprattutto della circostanza che il prodotto trasformato è per definizione un prodotto diverso da quello ammesso al regime. Non esistono quindi i benché minimi presupposti per un'interpretazione analogica delle due disposizioni.

14. Peraltro, qualora tale interpretazione analogica fosse fondata, la regola della proporzionalità obbligatoria tra prodotti compensatori riesportati e non riesportati andrebbe applicata ad ogni ipotesi di conclusione del regime del perfezionamento diversa dalla riesportazione. Non vi sarebbe infatti motivo di limitarla alla sola ipotesi di conclusione mediante assoggettamento dei prodotti compensatori secondari al regime della trasformazione sotto controllo doganale.

Per di più, se fosse fondata, una tale interpretazione analogica sarebbe non soltanto consentita, ma anche obbligatoria, in quanto necessaria a garantire il presunto corretto funzionamento della disciplina comunitaria. Mi sembra evidente che, qualora fosse stata questa la sua intenzione, il legislatore comunitario avrebbe previsto una norma esplicita

in tal senso, invece di riservare espressamente l'obbligo di proporzionalità alla sola ipotesi di immissione di prodotti secondari in libera pratica.

accerti che non sussistono le condizioni economiche espressamente richieste.

15. Infine, non mi sembra che assuma alcun rilievo la circostanza che l'autorità doganale competente sia legittimata a rifiutare il rilascio dell'autorizzazione, ogniqualvolta

Non è infatti ragionevole ipotizzare un rifiuto dell'autorizzazione per il solo motivo che l'operatore commerciale ha optato per una determinata conclusione del regime del perfezionamento attivo, allorché tale opzione gli è espressamente riconosciuta dal regolamento di base.

16. Alla luce delle osservazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere al Bundesfinanzhof nel modo seguente:

«L'articolo 18, nn. 2, lett. d), e 3, primo comma, del regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo, deve essere interpretato nel senso che osta a che l'autorizzazione alla conclusione del procedimento di perfezionamento attivo mediante assoggettamento dei prodotti compensatori secondari al regime della trasformazione sotto controllo doganale sia subordinata a limitazioni quantitative».