

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 14 gennaio 1997 *

1. Nella presente questione pregiudiziale, la Tariefcommissie dei Paesi Bassi solleva un problema di principio, quello relativo al regime applicabile alle importazioni nella Comunità di merci originarie di un paese terzo, ma provenienti dai paesi e territori d'oltremare (in prosieguo: «PTOM»), dove sono state immesse in libera pratica.

2. La questione pregiudiziale è stata sollevata nell'ambito di una causa intentata da un'impresa contro l'amministrazione dei Paesi Bassi per contestare la riscossione di dazi doganali su merci importate dalle Antille olandesi e originarie della Colombia.

Fatti e causa principale

3. Il 24 giugno 1991, la società Road Air BV ha effettuato presso l'ufficio doganale dell'aeroporto di Schiphol (Paesi Bassi) una dichiarazione per l'importazione di 7 kg di estratto di caffè in polvere, prodotto originario della

Colombia e posto in vendita nelle Antille olandesi.

4. Il 25 giugno 1991, la merce è stata classificata nella sottovoce 2101 10 11 della tariffa doganale comune, sottovoce per la quale vigeva all'epoca della dichiarazione un dazio doganale del 18% del valore in dogana. Dalla liquidazione è risultato un importo di 54,40 HFL a titolo di dazi doganali.

5. La Road Air BV ha impugnato la liquidazione, chiedendo alla Tariefcommissie la restituzione di tale importo. A suo parere, gli articoli 132, 133 e 134 del Trattato CE non permettono di imporre dazi doganali all'importazione nella Comunità di merci destinate al consumo nei PTOM, persino se sono originarie di paesi terzi.

6. Le autorità doganali olandesi hanno respinto tale argomento, sostenendo che la libera circolazione di merci provenienti dai PTOM è a beneficio dei prodotti originari di tali paesi e territori, ma non degli altri prodotti, originari di paesi terzi, che siano soltanto transitati dai PTOM.

* Lingua originale: lo spagnolo.

7. Nutrendo dubbi sull'applicazione della norma comunitaria, la Tariefcommissie ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

«Se la parte quarta del Trattato CEE e, in particolare, gli artt. 132, n. 1, 133, n. 1, e 134 debbano essere interpretati nel senso che il 25 giugno 1991 non dovevano essere riscossi dazi doganali all'atto dell'importazione di merci che si trovavano in libera pratica in un paese facente parte dei paesi e territori d'oltremare, indipendentemente dal se tali merci fossero originarie di paesi e territori d'oltremare o di paesi terzi e perciò in deroga alle decisioni del Consiglio 86/283/CEE e 91/110/CEE».

Le norme applicabili

8. L'articolo 227, n. 3, del Trattato CEE, nel disciplinare il suo ambito di applicazione territoriale, comprende i PTOM, il cui elenco figura nell'allegato IV del Trattato, paesi e territori che «costituiscono l'oggetto dello speciale regime di associazione definito nella quarta parte del trattato stesso». Tra essi figurano, dal 1964, le Antille olandesi.

9. L'art. 3, lett. r), del Trattato CE¹ dispone che l'azione della Comunità comporta, alle

condizioni e secondo il ritmo previsti dal Trattato stesso, «l'associazione dei paesi e territori d'oltremare, intesa ad incrementare gli scambi e proseguire in comune nello sforzo di sviluppo economico e sociale».

10. La parte quarta del Trattato (artt. da 131 a 136) porta il titolo «Associazione dei paesi e territori d'oltremare». Lo scopo di tale associazione, secondo l'art. 131, è di promuovere lo sviluppo economico e sociale dei PTOM e l'instaurazione di strette relazioni economiche tra essi e la Comunità nel suo insieme.

11. L'art. 132 del Trattato dispone:

«L'associazione persegue gli obiettivi seguenti:

1. Gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i paesi e territori il regime che si accordano tra di loro, in virtù del presente trattato.

¹ — Come modificato dall'art. G, n. 2, del Trattato sull'Unione europea.

(...».

12. L'art. 133 del Trattato dispone:

«misure necessarie per porre rimedio a questa situazione».

«1. Le importazioni originarie dei paesi e territori beneficiano, al loro ingresso negli Stati membri, dell'eliminazione totale dei dazi doganali che interviene progressivamente fra gli Stati membri conformemente alle disposizioni del presente Trattato.

14. Infine, l'art. 136 del Trattato dispone:

«Per un primo periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del presente trattato, una convenzione di applicazione, allegata a tale trattato, stabilisce le modalità e la procedura dell'associazione tra i paesi e territori e la Comunità.

2. All'entrata in ciascun paese e territorio i dazi doganali gravanti sulle importazioni dagli Stati membri e dagli altri paesi e territori sono progressivamente soppressi conformemente alle disposizioni degli articoli 12, 13, 14, 15 e 17.

(...).

Prima dello scadere della convenzione prevista dal comma precedente, il Consiglio, deliberando all'unanimità, stabilisce, muovendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel presente trattato, le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo».

13. L'art. 134 del Trattato dispone:

«Se il livello dei dazi applicabili alle merci in provenienza da un paese terzo alla loro entrata in un paese o territorio, avuto riguardo alle disposizioni dell'articolo 133, paragrafo 1, è tale da provocare deviazioni di traffico a detrimento di uno degli Stati membri, questo può domandare alla Commissione di proporre agli altri Stati membri le

15. Il Consiglio, nell'esercizio di tali poteri normativi, ha promulgato quattro decisioni successive relative al regime di associazione dei PTOM, ciascuna delle quali con un periodo di validità quinquennale².

2 — Trattati delle decisioni del Consiglio 25 febbraio 1964, 64/349/CEE (GU 1964, n. 93, pag. 1472); 29 settembre 1970, 70/549/CEE (GU L 282, pag. 83); 29 giugno 1976, 76/568/CEE (GU L 176, pag. 8), e 16 dicembre 1980, 80/1186/CEE (GU L 361, pag. 1); in prosieguo: le «decisioni PTOM».

16. All'epoca dell'importazione controversa vigeva, *ratione temporis*, la decisione del Consiglio 30 giugno 1986, 86/283/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea³ (in prosieguo: la «decisione 86/283» o la «quinta decisione»).

17. Infatti, il periodo di validità della decisione 86/283, che scadeva, in linea di principio, il 28 febbraio 1990, è stato prorogato per tre volte di seguito, mediante altrettante decisioni del Consiglio⁴. La seconda di queste, in conclusione, ha esteso il periodo di validità fino al 30 giugno 1991.

18. Tuttavia, la nuova decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea⁵ (in prosieguo: la «decisione 91/482» o la «sesta decisione»), la cui entrata in vigore ha avuto luogo, ai sensi dell'art. 241 della stessa, il 20 settembre 1991, ha disposto, all'art. 240, n. 1, che la decisione stessa sarebbe stata applicata per un periodo di dieci anni «a decorrere dal 1° marzo 1990»⁶.

19. L'art. 70, n. 1, della decisione 86/283 ha limitato l'applicazione del regime preferenziale ai prodotti originari dei PTOM: «i prodotti originari dei paesi e territori sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente»⁷. Clausole analoghe erano contemplate anche dalle precedenti decisioni.

20. Ai sensi dell'art. 77, n. 1, della decisione 86/283, «ai fini dell'applicazione del presente capitolo, la nozione di prodotti originari ed i relativi metodi di cooperazione amministrativa sono definiti nell'allegato II».

21. L'allegato II della decisione 86/283 dedica il titolo I (artt. da 1 a 5) alla «definizione della nozione di "prodotti originari"». L'art. 1, lett. b), di detto allegato considera «prodotti originari dei paesi e territori» i seguenti prodotti:

1) i prodotti interamente ottenuti nei PTOM;

7 — Ciò nonostante l'art. 77, n. 2, prevede determinate eccezioni per taluni prodotti.

3 — GU L 175, pag. 1.

4 — Trattasi delle decisioni del Consiglio 5 marzo 1990, 90/146/CEE (GU L 84, pag. 108); 27 febbraio 1991, 91/110/CEE (GU L 58, pag. 27), adottata «in attesa di una nuova decisione del Consiglio» relativa all'associazione dei PTOM, e 28 giugno 1991, 91/312/CEE (GU L 170, pag. 13).

5 — GU L 263, pag. 1; rettifiche in GU 1991, L 331, pag. 23.

6 — I problemi di retroattività derivanti da questa disposizione vengono approfonditi più avanti.

2) i prodotti ottenuti nei PTOM, nella cui fabbricazione sono entrati prodotti diversi, purché questi ultimi abbiano formato oggetto di lavorazioni o trasformazioni sufficienti.

sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse di effetto equivalente a condizione che:

22. L'art. 3 dell'allegato II stabilisce i requisiti che i prodotti devono soddisfare per poter essere considerati oggetto di lavorazioni o trasformazioni sufficienti nei PTOM.

— abbiano pagato nello PTOM interessato i dazi doganali o la tassa di effetto equivalente ad un livello pari o superiore ai dazi doganali applicabili nella Comunità all'importazione degli stessi prodotti, originali di paesi terzi che fruiscono della clausola della nazione più favorita;

23. Dal canto suo, la decisione 91/482 ha introdotto una nuova norma in materia di importazione nella Comunità di prodotti provenienti dai PTOM, ma originari di paesi terzi. A tal fine, l'art. 101 della suddetta decisione dispone:

— non abbiano formato oggetto di esonero o restituzione, parziale o totale, dei dazi doganali o delle tasse di effetto equivalente;

— siano corredati di un certificato d'esportazione.

«1. I prodotti originari degli PTOM sono ammessi all'importazione nella Comunità in esenzione da dazi doganali e tasse d'effetto equivalente.

3. Il paragrafo 2 non si applica:

2. I prodotti non originari degli PTOM che si trovano in libera pratica in uno PTOM e sono riesportati tal quali verso la Comunità

— ai prodotti agricoli che figurano nell'elenco dell'allegato II del trattato nonché ai prodotti di cui al regolamento (CEE) n. 3033/80 del Consiglio, dell'11 novembre 1980, che determina il regime di scambi applicabile a talune merci risul-

tanti dalla trasformazione di prodotti agricoli (...), modificato da ultimo dal regolamento (CEE) n. 1436/90 (...);

— ai prodotti sottoposti, all'importazione nella Comunità, a restrizioni o limitati quantitativi;

— ai prodotti sottoposti, all'importazione nella Comunità, a dazi antidumping.

(...».

25. Il meccanismo di cooperazione istituito dall'art. 177 del Trattato CE, tuttavia, permette alla Corte di giustizia di fornire al giudice proponente gli elementi di interpretazione delle norme di diritto comunitario che ritiene applicabili al caso di specie, anche se il giudice nazionale non abbia fatto riferimento esplicito ad alcuna di esse.

26. Tanto la Commissione che il Consiglio ed i governi francese e olandese ritengono che la sesta decisione sia applicabile al caso di specie. Se così fosse, e l'importazione nella Comunità di caffè originario della Colombia e in libera pratica nelle Antille olandesi soddisfacesse le condizioni, positive e negative, prescritte dall'art. 101 della decisione suddetta, è possibile che l'impresa importatrice ricorrente non fosse tenuta a pagare i dazi doganali a suo tempo da essa versati e di cui ora chiede la restituzione.

L'applicazione retroattiva della decisione 91/482

24. Il giudice a quo solleva la questione soltanto in riferimento alla decisione 86/283. Nella causa principale non è stata ventilata la possibilità che la sua soluzione dipenda non già dalla suddetta decisione, bensì dalla decisione 91/482.

27. Ciò comporterebbe l'ammissibilità di almeno tre premesse:

a) che la sesta decisione sia applicabile, retroattivamente, a fatti avvenuti prima della sua pubblicazione;

- b) che tale retroattività, in quanto favorisce la ricorrente, non sia in contrasto col diritto comunitario;
- c) che la Road Air BV risulti favorita dall'applicazione retroattiva della nuova decisione e possa, nella pratica, beneficiare delle disposizioni ivi contenute.
30. Poiché l'importazione che forma oggetto del procedimento principale ha avuto luogo nel mese di giugno 1991, essa è interessata dall'applicazione retroattiva della sesta decisione. Se tale applicazione retroattiva determinasse conseguenze pregiudizievoli per gli operatori economici, per quanto riguarda i loro rapporti tributari già liquidati con le rispettive amministrazioni, essa sarebbe indubbiamente in contrasto col diritto comunitario. Tali operatori potrebbero sostenere, a ragione, che verrebbero così violati i principi di certezza giuridica e di legittimo affidamento, che la giurisprudenza della Corte di giustizia fissa come limiti tradizionali alla retroattività delle norme.

28. L'applicazione retroattiva della sesta decisione, come già osservato in precedenza, si desume dall'art. 240, n. 1, della decisione stessa. Tale disposizione — la cui duplice finalità era quella di collegare la decorrenza della nuova decisione con la data di teorica scadenza della decisione precedente nonché di farla coincidere con l'entrata in vigore della nuova decisione relativa ai paesi ACP — ha stabilito che la decisione stessa si sarebbe applicata a decorrere dal 1° marzo 1990, data di gran lunga anteriore alla sua pubblicazione.

31. Tuttavia, nei limiti in cui la nuova decisione favorisce i suoi destinatari, migliorandone la posizione giuridica, non vedo ragioni sufficienti per invalidare l'applicazione retroattiva stabilita dal legislatore comunitario.

29. La retroattività della sesta decisione è dunque incontestabile. Diverso è il fatto che la coesistenza degli artt. 240 e 241 della stessa, nei termini in cui sono formulati, non è proprio un esempio di buona tecnica legislativa e solleva evidenti problemi di diritto transitorio. Tuttavia, la qualità o la buona tecnica legislativa non costituiscono condizioni di validità delle norme.

32. In conclusione, non mi convincono gli argomenti addotti dalla Road Air BV contro la retroattività della sesta decisione, ispirati più da considerazioni generali (carenza di motivazione, violazione dei principi del legittimo affidamento e della certezza giuridica) che dalla sua incidenza sul caso di specie.

33. In primo luogo, benché la motivazione della sesta decisione sia poco esauriente in merito alla sua entrata in vigore⁸, ritengo che essa sia sufficiente a far conoscere l'intenzione che ha mosso il Consiglio nel retrodatare nel tempo l'efficacia della decisione.

34. In tal modo si ottempera quindi, a mio giudizio, all'obbligo di motivazione sancito dall'art. 190 del Trattato e sottolineato in modo particolare dalla Corte di giustizia quando essa si pronuncia sulla validità di atti o norme comunitarie aventi effetto retroattivo⁹.

35. In secondo luogo, per quanto riguarda i principi di legittimo affidamento e di certezza giuridica, essi potrebbero innegabilmente risultare pregiudicati se la nuova disposizione si applicasse con effetto retroattivo *in peius* ai suoi destinatari. Laddove, per contro, la sua applicazione determini conseguenze favorevoli per questi ultimi, ad esempio il rimborso di un debito tributario anteriormente pagato, non vedo come potrebbe risultare un pregiudizio al legittimo affidamento, o alla certezza giuridica, dei soggetti passivi del tributo.

36. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia afferma in proposito che «benché in linea di massima il principio della certezza delle situazioni giuridiche osti a che l'efficacia nel tempo di un atto comunitario decorra da una data anteriore a quella della pubblicazione dello stesso, una deroga è possibile, in via eccezionale, qualora lo esiga lo scopo da raggiungere e purché il legittimo affidamento degli interessati sia debitamente rispettato (v., da ultimo, sentenza 11 luglio 1991, causa C-368/89, Crispoltoni, Racc. pag. I-3695, punto 17)»¹⁰.

37. Il rispetto del legittimo affidamento degli interessati costituisce, in realtà, uno strumento di tutela delle situazioni giuridiche da essi maturate, che impedisce che vengano colti di sorpresa, *a posteriori*, da provvedimenti amministrativi i cui effetti negativi peggiorino il loro *status* precedente, acquisito in conformità della disciplina allora vigente.

38. Il problema sollevato dall'applicazione retroattiva della sesta decisione non è, dunque, di principio, bensì di possibilità pratiche: può la Road Air BV dimostrare, *a posteriori*, che nel giugno 1991 soddisfaceva i requisiti, sostanziali e formali, fissati dall'art. 101, n. 2, della sesta decisione, per fruire dell'importazione in esenzione da dazi doganali?

8 — In un considerando della motivazione si afferma: «(...) viste le molteplici analogie tra gli PTOM e numerosi Stati ACP, occorre, nel rispetto delle loro diverse situazioni giuridiche, determinare le disposizioni relative agli PTOM per la stessa durata prevista per gli Stati ACP».

9 — Si veda la sentenza 1° aprile 1993, cause riunite C-260/91 e C-261/91, Diversinte e Iberlacta (Racc. pag. I-1885, punto 10).

10 — Sentenza Diversinte e Iberlacta, citata, punto 9.

39. Per quanto riguarda i requisiti sostanziali previsti dalla detta disposizione, non credo che la questione presenti difficoltà: sarebbe sufficiente dimostrare che per l'estratto di caffè proveniente dalla Colombia fossero stati corrisposti, all'entrata nelle Antille olandesi, dazi doganali di livello pari o superiore a quelli applicabili nella Comunità ¹¹.

40. Nel caso di specie, la Road Air BV ha tuttavia asserito che i dazi doganali corrisposti all'entrata dell'estratto di caffè nelle Antille olandesi erano inferiori a quelli che si sarebbero ottenuti applicando la tariffa doganale comune. Se tale affermazione corrisponde al vero — e la relativa verifica spetta al giudice a quo — l'applicazione retroattiva della sesta decisione non risolve completamente il problema, poiché una parte dei dazi doganali già corrisposti continuerebbe ad essere esigibile.

41. Per contro, se si giungesse a dimostrare che i dazi doganali corrisposti nelle Antille olandesi equivalgono, o superano, quelli previsti dalla tariffa doganale comune, l'applicazione della sesta decisione risolverebbe il problema rendendo superflue ulteriori considerazioni sull'interpretazione del Trattato.

11 — L'estratto di caffè, secondo quanto asserisce la Commissione, non figura tra i prodotti esclusi dal campo di applicazione dell'art. 101, n. 2.

42. Per quanto riguarda il requisito formale secondo cui i prodotti debbono essere corredati di un «certificato di esportazione» (ultimo trattino dell'art. 101, n. 2, della sesta decisione), la Road Air BV afferma che, dato il tempo trascorso, difficilmente essa riuscirà ad ottenerlo ora dalle autorità delle Antille olandesi. Anche se così fosse, tenuto conto della natura puramente accessoria di tale requisito e del fatto che le autorità olandesi hanno ammesso, senza riserve, che si trattava di caffè esportato da tale territorio, l'omissione del certificato di esportazione non dovrebbe, nella fattispecie, ostare al rimborso dei dazi doganali già riscossi ¹².

43. In sintesi, ritengo che la soluzione fornita dalla Corte di giustizia al giudice a quo dovrebbe specificare che la decisione 91/482 è applicabile retroattivamente all'importazione oggetto della causa principale, nei limiti in cui favorisce l'impresa ricorrente, permettendole di ottenere la restituzione completa, o parziale, dei dazi doganali già corrisposti.

12 — La Corte di giustizia, nella sentenza 7 dicembre 1993, causa C-12/92, Huygen e a. (Racc. pag. I-6381), si è dimostrata molto flessibile per quanto riguarda la presentazione, a posteriori, di certificati d'importazione, nel caso in cui le autorità dello Stato cui spettava rilasciarlo non lo abbiano fatto. In base alla suddetta sentenza (punti 22 e 35), il fatto che le autorità doganali dello Stato di esportazione non siano in grado di accertare l'esattezza dell'origine di una merce costituisce, in linea di massima, una circostanza anomala, imprevedibile ed estranea all'importatore: questi ha la facoltà, a seconda delle circostanze, di invocare, quale causa di forza maggiore, l'impossibilità per le autorità doganali dello Stato di esportazione, derivante dalla loro stessa negligenza, di accertare, nell'ambito di un controllo a posteriori, l'esattezza dell'origine della merce.

44. Se, per contro, la Corte di giustizia non riconoscesse la validità dell'art. 240, n. 1, della decisione 91/482, negasse la sua applicazione ai fatti che formano oggetto della causa principale, oppure tale applicazione avesse per effetto di non consentire la restituzione completa dei dazi doganali corrisposti all'entrata del prodotto nella Comunità, la domanda pregiudiziale andrebbe esaminata nei termini in cui è stata presentata ed è quanto farò qui di seguito.

Gli scambi commerciali tra la Comunità e i PTOM

45. La tesi della ricorrente si fonda su una considerazione preliminare: le Antille olandesi costituiscono parte del Regno dei Paesi Bassi, quale Stato membro, e non possono essere assimilate ad un paese terzo, poiché il loro regime di associazione è di tipo costituzionale e non puramente contrattuale, come avviene con i paesi terzi.

46. Muovendo da tale premessa, la Road Air BV sostiene che il Trattato impedisce la riscossione di dazi doganali all'importazione, all'interno della Comunità, di merci che si trovino in libera pratica in un PTOM. Le norme che disciplinano gli scambi intracomunitari sarebbero pienamente applicabili alle importazioni, nella Comunità, tanto dei

prodotti originari di un PTOM quanto di quelli originari di un paese terzo, in quanto la loro origine è irrilevante.

47. Il fatto che le Antille olandesi costituiscono parte dei Paesi Bassi non implica, automaticamente e necessariamente, che il Trattato sia applicabile a tale territorio. Infatti, in forza del protocollo concernente l'applicazione del Trattato che istituisce la Comunità economica europea alle parti non europee del Regno dei Paesi Bassi, il governo olandese aveva la facoltà — di cui si è avvalso — di ratificare il Trattato soltanto per il Regno in Europa e per la Nuova Guinea olandese, con esclusione, quindi, delle Antille olandesi.

48. Tale situazione è perdurata fino al 1964, anno in cui è stato necessario adottare una convenzione specifica con la quale il Trattato CEE è stato sottoposto a revisione al fine di consentire l'applicazione alle Antille olandesi del regime speciale di associazione definito nella quarta parte di detto Trattato¹³.

49. Da quanto sopra risulta evidente che l'applicazione del Trattato alle Antille olandesi non deriva tanto dalla loro appartenenza al Regno dei Paesi Bassi, quanto dall'applicazione di una convenzione specifica che, a sua volta, rimanda alla quarta parte di detto Trattato. Sono dunque le norme di tale quarta

13 — GU 1964, n. 150, pag. 2414.

parte a determinare la situazione giuridica che si deve prendere in considerazione.

50. In merito alla natura dell'associazione dei PTOM alla Comunità, definita costituzionale dalla Road Air BV, è sufficiente ricordare che la ricorrente riconosce che si tratta di un regime di associazione *sui generis*, i cui singoli aspetti non possono, pertanto, assimilarsi agli schemi classici di un'unione doganale né di una zona di libero scambio.

51. In sintesi, le circostanze che i PTOM costituiscano parte integrante degli Stati membri o che il relativo regime di associazione si possa classificare in un modo o nell'altro, sono premesse la cui incidenza sul caso di specie è minima, poiché il solo elemento rilevante a tal fine è la misura in cui può essere applicata a tali paesi o territori ciascuna disposizione del Trattato CEE, alla luce del contenuto degli artt. 131-136.

52. La soluzione generale data dalla Corte di giustizia a tale questione si trova nella sentenza 12 febbraio 1992, Leplat: «Tale associazione [dei PTOM alla Comunità] forma oggetto di un regime definito nella parte quarta del Trattato (artt. 131-136), cosicché le norme generali del Trattato non si applicano ai PTOM senza riferimento espresso»¹⁴.

14 — Causa C-260/90 (Racc. pag. I-643, punto 10).

53. L'associazione dei PTOM alla Comunità presuppone quindi che in tali paesi e territori non si applichi direttamente, automaticamente ed integralmente il diritto comunitario¹⁵, sia originario che derivato dai Trattati: al contrario, si dovrà esaminare caso per caso, alla luce degli artt. 131-136 del Trattato CE, quali disposizioni comunitarie siano applicabili e in che misura lo siano.

54. Gli scambi commerciali degli Stati membri con i PTOM devono conformarsi, in linea di principio, allo stesso regime generale previsto dal Trattato per il commercio intra-comunitario (art. 132, n. 1).

55. L'art. 132 enuncia una serie di «obiettivi», tra i quali figura la precitata equiparazione degli scambi commerciali. A mio giudizio, l'argomentazione della Road Air BV non risulta convincente laddove quest'ultima sostiene che il termine «obiettivi», utilizzato nell'art. 132, n. 1, è frutto di un errore di redazione.

56. A sostegno di tale tesi, la Road Air BV cerca di fondarsi sull'interpretazione del punto 19 della citata sentenza Leplat, secondo il quale «(...) per conformarsi all'obbligo di cui all'art. 132, n. 1, il riferimento ai

15 — La Corte di giustizia, al punto 62 del parere 1/78, del 4 ottobre 1979 (Racc. pag. 2871) e al punto 17 del parere 1/94, del 15 novembre 1994 (Racc. pag. I-5267), riferendosi ai PTOM, afferma che si tratta di paesi e territori che dipendono dagli Stati membri, ma non fanno parte dell'ambito di applicazione del diritto comunitario.

dazi doganali figurante all'art. 133, n. 1, deve ricomprendere le tasse di effetto equivalente a dazi doganali». Secondo la ricorrente, utilizzando il termine «obbligo», la Corte di giustizia negherebbe che l'art. 132, n. 1, costituisca un semplice obiettivo.

dazi doganali comunitari, a determinate importazioni di merci esportate dai PTOM (art. 133, n. 1), sulle quali mi soffermerò più avanti.

57. Tale tesi non tiene sufficientemente conto del fatto che nella sentenza Leplat, allo stesso punto 19, poche righe prima, la Corte di giustizia afferma esplicitamente: «Tale disposizione [art. 133, n. 1, del Trattato] è espressione concreta dell'obiettivo sancito all'art. 132, n. 1, ai sensi del quale gli Stati membri applicano ai loro scambi commerciali con i PTOM il regime che si accordano tra di loro in forza del Trattato»¹⁶.

60. Sotto il profilo temporale, gli adattamenti introdotti dal Trattato sono di due tipi:

- a) le importazioni citate beneficiano dell'eliminazione totale dei dazi doganali che interviene progressivamente fra gli Stati membri conformemente alle disposizioni del presente Trattato (art. 133, n. 1);
- b) il Consiglio deve stabilire, al termine di un primo periodo transitorio, l'ulteriore contenuto del regime di associazione dei PTOM (art. 136).

58. Da parte mia, non ho difficoltà a conciliare entrambe le affermazioni: l'obiettivo finale comporta, per la Comunità, un obbligo a conseguire un determinato risultato. Tuttavia, quest'obbligo non ha carattere assoluto e incondizionato ma è soggetto a variazioni, sotto il profilo sostanziale e sotto il profilo temporale: così dispone il Trattato stesso, agli artt. 133 e 136.

59. Sotto il profilo sostanziale, il Trattato limita lo smantellamento doganale della Comunità, ossia l'eliminazione totale dei

61. Cercherò di esaminare in maniera più approfondita entrambi gli aspetti.

16 — Il corsivo è mio.

i) *Gli aspetti sostanziali*

goods originating in the countries and territories») e quella spagnola («importaciones de mercancías originarias de los países y territorios»);

62. L'art. 133, n. 1, presenta anzitutto un problema linguistico: si riferisce a tutti i tipi di importazioni dai PTOM verso la Comunità (ossia, tanto a quelle di prodotti originari dei PTOM quanto a quelle di prodotti originari di paesi terzi che si trovano in libera pratica nei PTOM) o soltanto alle importazioni di merci originarie dei PTOM?

c) le altre che, come la versione olandese («goederen van oorsprong uit de Landen en gebieden») o quella tedesca («Einfuhr von Waren aus den Ländern und Hoheitsgebieten»), si riferiscono ai prodotti importati, senza però aggiungere alcuna specificazione.

63. Le diverse versioni linguistiche della stessa disposizione si possono suddividere in tre gruppi:

a) quelle che non contengono alcun riferimento all'origine delle merci, ma soltanto alle importazioni; ad esempio la versione francese («importations originaires des pays et territoires»), quella italiana («le importazioni originarie dei paesi e territori») e quella portoghese («as importações originárias dos países e territórios»);

64. La scelta dell'una o dell'altra versione linguistica comporta conseguenze giuridiche assai differenti. Se si tratta di «merci originarie», il campo di applicazione dell'art. 133 del Trattato si limiterebbe ai beni la cui produzione, in senso economico, è avvenuta nei PTOM. L'espressione non comprenderebbe quindi gli altri prodotti il cui collegamento con i PTOM sia puramente accidentale, come avviene nel caso di prodotti smerciati nei PTOM, ma originari di paesi terzi¹⁷.

b) quelle che si riferiscono esplicitamente ai prodotti oggetto di tali importazioni, che devono essere «originari» dei PTOM: tra di esse, la versione inglese («imports of

¹⁷ — Questa interpretazione dell'aggettivo «originari» è quella costantemente accolta nelle successive decisioni del Consiglio, adottate in forza dell'art. 136 del Trattato. Per esempio, si tratta dell'interpretazione che prevale nella quinta decisione, il cui allegato II, al quale rimanda l'art. 77, considera come prodotti originari dei PTOM quelli interamente ottenuti, o che abbiano formato oggetto di trasformazioni sufficienti nei PTOM.

65. Per contro, se l'art. 133 disponesse la soppressione dei dazi doganali per tutte le importazioni «originarie» dei PTOM, il suo campo di applicazione si estenderebbe anche ai prodotti che si trovano in libera pratica in tali PTOM. L'espressione «importazioni originarie di (...)» equivarrebbe all'espressione «importazioni in provenienza da (...)», utilizzata nello stesso art. 133, n. 5: entrambe le espressioni comprendono, indistintamente, ogni tipo di prodotti importati.

66. Di fronte alle divergenze di ordine linguistico, occorre far ricorso, come criteri di interpretazione, al contesto normativo in cui si inserisce l'art. 133, nonché al significato intrinseco e alla finalità di tale norma.

67. Una considerazione iniziale rafforzerebbe, a prima vista, l'interpretazione più restrittiva, la quale ha per effetto di limitare la soppressione dei dazi doganali comunitari alle sole importazioni di prodotti originari dei PTOM. Ammettere il contrario — ossia che qualsiasi prodotto originario di qualsiasi paese terzo sarebbe esente dal pagamento dei dazi doganali fissati nella tariffa doganale comune, al suo ingresso nella Comunità —, per il solo fatto che il suo ultimo luogo di commercializzazione è stato uno dei PTOM, potrebbe favorire l'elusione della legge e causare svianti artificiosi degli scambi commerciali.

68. Effettivamente, vi sono pochi dubbi sul fatto che la tariffa doganale comune possa essere facilmente elusa introducendo nella Comunità, attraverso i PTOM, le corrispondenti merci per le quali il livello dei dazi doganali sia inferiore o addirittura nullo. Le imprese esportatrici dei paesi terzi sarebbero tentate di introdurre i loro prodotti nella Comunità attraverso i PTOM, eliminando così la necessità di versare i dazi previsti dalla tariffa doganale comune.

69. Tuttavia, il riferimento al contesto normativo in cui si inserisce l'art. 133 rivela che detta ipotesi è precisamente quella contemplata dall'art. 134, alle conseguenze della quale — se dovessero prodursi — tale ultima norma intende porre rimedio.

70. Infatti, l'art. 134 del Trattato prevede il caso in cui il livello dei dazi doganali applicabili all'importazione, nei PTOM, di merci provenienti da un paese terzo, avuto riguardo alle disposizioni dell'art. 133, n. 1, sia tale da provocare deviazioni del traffico commerciale a detrimento di uno degli Stati membri. Quest'ultimo, in un caso del genere, «può domandare alla Commissione di proporre agli altri Stati membri le misure necessarie per porre rimedio a questa situazione».

71. L'ipotesi contemplata dall'art. 134 non avrebbe senso se l'art. 133, n. 1 — cui fa esplicito riferimento — si riferisse soltanto ai

prodotti originari dei PTOM: tali prodotti, per definizione, non sono soggetti a dazi doganali all'interno dei PTOM e, pertanto, non potrebbero in nessun caso essere interessati dall'espressione condizionale utilizzata nella frase iniziale dell'art. 134 [«Se il livello dei dazi applicabili alle merci in provenienza da un paese terzo alla loro entrata in un paese o territorio (...)»].

72. In altre parole, dal momento che il Trattato stabilisce, all'art. 134, una clausola specifica di salvaguardia, per il caso in cui l'applicazione ordinaria dell'art. 133, n. 1, provochi «deviazioni di traffico a detrimento di uno degli Stati membri», argomentando *a contrario* risulta che l'art. 133, n. 1, si deve applicare anche alle importazioni comunitarie, provenienti dai PTOM, di prodotti originari di paesi terzi per i quali sia già stato corrisposto un determinato dazio alla loro entrata nei PTOM, dai quali vengono poi ricsportati nella Comunità.

73. Nel corso dell'udienza, tanto il Consiglio quanto la Commissione e il governo olandese hanno presentato un'interpretazione alternativa dell'art. 134: si tratterebbe di una disposizione applicabile soltanto alla situazione iniziale, sorta in seguito alla firma del Trattato CEE, che sarebbe tuttavia divenuta obsoleta — e, pertanto, risulterebbe ormai superflua — al termine del periodo transitorio, una volta stabilite le norme comuni sull'origine delle merci e la tariffa doganale comune.

74. Siffatta argomentazione non mi pare convincente. A mio giudizio, nulla nell'art. 134 lascia supporre che si tratti di una norma con durata di validità limitata ad un periodo transitorio. Ogniqualvolta i redattori del Trattato CEE hanno voluto sottolineare il carattere provvisorio di una disposizione, lo hanno fatto esplicitamente. In mancanza di tale riferimento, e ove neppure la stessa formulazione della disposizione contenga elementi temporali, non vedo alcun motivo per limitare l'applicazione di quest'ultima soltanto ad un periodo determinato.

75. L'interpretazione dell'art. 134 da me sostenuta non implica, tuttavia, che l'art. 133, n. 1, del Trattato abbia efficacia immediata e incondizionata. Da un lato, l'art. 132 del Trattato qualifica come «obiettivo» l'applicazione del regime commerciale comunitario (ossia, quello che si accordano tra di loro gli Stati membri) agli scambi tra la Comunità e i PTOM. Dall'altro, per la realizzazione di detto obiettivo, il Consiglio gode di un certo potere discrezionale, che gli consente di procedere alla sua attuazione graduale. Tornerò su questo punto più avanti.

ii) *Gli aspetti temporali*

76. L'art. 136 del Trattato dispone che, trascorso il periodo di validità di cinque anni

della prima convenzione di applicazione (che stabiliva le modalità e la procedura per l'associazione dei PTOM alla Comunità), il Consiglio, «deliberando all'unanimità, stabilisce, muovendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel presente Trattato, le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo».

77. Così formulata la disposizione fa sorgere almeno due problemi che influiscono sul caso di specie:

- a) Il «nuovo periodo» rispetto al quale il Consiglio deve legiferare è un periodo unico o è invece soggetto a sviluppi gradualità?
- b) In quale misura i «principi iscritti nel Trattato» sono vincolanti per le «disposizioni che dovranno essere previste»?

78. Le successive decisioni PTOM, adottate dal Consiglio a partire dal 1964, che richiamano esplicitamente, come base giuridica,

l'art. 136 del Trattato¹⁸, si fondano sul presupposto implicito che esso permetta un'applicazione progressiva nel tempo, in modo che il «nuovo periodo» si possa fissare tanto in una sola volta quanto mediante decisioni successive.

79. La tesi della Road Air BV è però in contrasto con questa interpretazione del Consiglio: a suo parere, il periodo previsto dall'art. 136 è unico, di modo che allo scadere della prima decisione, adottata dopo la scadenza della convenzione di applicazione allegata al Trattato, il Consiglio non avrebbe potuto, dal punto di vista giuridico, adottare altre decisioni analoghe.

80. Pur riconoscendo che la tesi della Road Air BV ha un certo fondamento, ritengo che la logica del sistema e il significato intrinseco della disposizione avvalorino invece la tesi opposta. Quest'ultima potrebbe, a prima vista, sembrare forzata, data la formulazione dell'art. 136, n. 2, tuttavia ritengo che un esame più approfondito di tale disposizione operi a suo favore.

81. Infatti, i poteri conferiti al Consiglio dall'art. 136 non prevedono alcun limite tempo-

18 — Per esempio, la motivazione della decisione 91/482 inizia affermando: «visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea, in particolare l'articolo 136 (...)».

rale. A differenza del periodo di cinque anni, fissato per la prima convenzione di applicazione, le disposizioni successive non sono soggette a termini. Il Trattato lascia dunque al Consiglio ampi margini di manovra, senza limitazioni temporali.

82. Per l'esercizio di tali poteri, il Consiglio aveva due possibilità: fissare un periodo unico, molto esteso nel tempo, oppure legiferare per periodi più brevi, ma successivi, i cui effetti temporali, in realtà, coincidessero con quelli di un unico periodo più esteso. Se il Consiglio era autorizzato — come in realtà era — ad adottare la prima soluzione, allo stesso modo poteva optare per la seconda.

83. La logica del sistema conduce alla stessa conclusione: il processo di associazione dei PTOM alla Comunità è, necessariamente, un processo dinamico che comporta, in ogni momento, non solo l'impulso politico, ma anche la presa in considerazione delle situazioni oggettive dell'insieme dei PTOM. Il Trattato non intendeva limitare detto processo alla scadenza della prima convenzione di applicazione, ma anzi autorizzava il Consiglio ad emanare le disposizioni opportune, alla luce dei risultati conseguiti, e ciò senza fissare limiti temporali per la loro attuazione.

84. Inoltre, la Corte di giustizia, nella giurisprudenza relativa alle diverse decisioni PTOM, non ha neppure ritenuto che il Consiglio, nell'emanarle, abbia abusato dei poteri ad esso conferiti dall'art. 136 del Trattato. Al contrario, essa ha riconosciuto il nesso esistente tra detto articolo e tali decisioni.

85. Così, nella citata sentenza Leplat, al punto 11, la Corte di giustizia ha dichiarato: «Ai sensi del secondo comma dello stesso articolo [136], prima dello scadere della convenzione di applicazione, il Consiglio stabilisce, movendo dalle realizzazioni acquisite e basandosi sui principi iscritti nel Trattato, le disposizioni che dovranno essere previste per un nuovo periodo. Infatti, *in applicazione di tale disposizione*, il Consiglio ha adottato un certo numero di decisioni, di cui la prima era la decisione 64/349/CEE (...) e quella in vigore all'epoca dei fatti era la (...) decisione 86/283»¹⁹.

86. Allo stesso modo, nella sentenza 26 ottobre 1994, Paesi Bassi/Commissione²⁰, riferendosi a un'altra delle decisioni PTOM, la Corte di giustizia ha affermato: «In base all'art. 136 del Trattato CEE, (...) il 25 luglio 1991 il Consiglio ha adottato la decisione 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea».

19 — Il corsivo è mio.

20 — Causa C-430/92 (Racc. pag. I-5197, punto 2).

87. Vero è che, in tali sentenze, la Corte di giustizia non ha affrontato direttamente il problema della validità delle decisioni PTOM, che non era stato sollevato, e ne ha quindi presupposto la validità. Tuttavia, è altrettanto vero che un'anomalia talmente grave, quale l'abuso di potere da parte del Consiglio, perdurata per oltre vent'anni con l'adozione delle successive decisioni, sarebbe stata certamente rilevata dalla Corte di giustizia.

88. In sintesi, anche ammettendo che la tesi della Road Air BV su questo punto abbia un certo peso, non vedo motivi sufficienti per negare al Consiglio la facoltà di frazionare il «periodo» di tempo cui si riferisce l'art. 136 del Trattato. La validità delle successive decisioni adottate dal Consiglio in materia non risulta quindi pregiudicata dall'eccesso di potere imputatogli dalla Road Air BV.

89. Il secondo problema sollevato dalla successione nel tempo delle decisioni riguarda il contenuto: disponeva il Consiglio di un margine di discrezionalità per stabilire il ritmo e le modalità di attuazione dei «principi iscritti nel presente Trattato»?

90. La risposta, a mio giudizio, deve essere affermativa, dal momento che l'art. 136 affida al Consiglio la valutazione delle «realizzazioni acquisite» come presupposto per le successive decisioni PTOM: esse devono essere adottate sulla base di tali realizzazioni, la cui valutazione da parte del Consiglio deve

necessariamente implicare un grado elevato di discrezionalità.

91. In concreto, per quanto riguarda l'obiettivo fissato dall'art. 132, n.1 — dal quale deriva il principio enunciato all'art. 133, n.1 —, il margine di discrezionalità concesso al Consiglio consentiva, a mio giudizio, la sua attuazione graduale fino a riconoscere, infine, la totale eliminazione dei dazi doganali alle importazioni, provenienti dai PTOM, di prodotti originari di paesi terzi su cui fossero già stati pagati i corrispondenti dazi doganali alla loro entrata nei PTOM.

92. La Road Air BV solleva, a questo proposito, un'obiezione di un certo rilievo: anche nell'ipotesi in cui il Trattato non avesse indicato un termine fisso per la realizzazione dell'obiettivo stabilito dall'art. 132, n.1, il Consiglio avrebbe agito illecitamente mantenendo in vigore, fino alla sesta decisione — ossia trentatré anni dopo l'istituzione del regime previsto dal Trattato e ventitré anni dopo la piena entrata in vigore delle norme in materia di libera circolazione delle merci — un sistema che impone determinati requisiti legati all'origine dei prodotti importati.

93. La contestazione della Road Air BV, che inizialmente riguardava la quinta decisione, si è poi estesa, nella risposta della ricorrente ad un quesito formulato dalla Corte di giustizia,

anche alle disposizioni contenute nella sesta decisione. A suo giudizio, anche queste ultime violano il Trattato (in sostanza, l'art. 132, n. 1, e l'art. 133, n. 1) in quanto impongono dazi doganali per talune importazioni provenienti dai PTOM.

dalla quarta parte del Trattato. Nella misura in cui la decisione successiva, considerata nel suo insieme, procede verso la realizzazione di tali obiettivi, la finalità dell'attribuzione di poteri al Consiglio operata dall'art. 136 sarà conseguita.

94. L'obiezione, tuttavia, non mi sembra convincente.

95. Va tenuto conto del fatto che ogni decisione PTOM costituisce un insieme normativo omogeneo, le cui diverse parti non possono essere considerate singolarmente. In concreto, l'eliminazione dei dazi doganali deve essere rapportata a tutta una serie di misure che favoriscono, in modo altrettanto o maggiormente intenso, lo sviluppo economico e sociale dei PTOM²¹.

97. Il ritmo di tale attuazione è facilmente desumibile dalle due decisioni eventualmente applicabili al caso di specie: secondo la quinta decisione soltanto i prodotti originari dei PTOM potevano essere importati nella Comunità in esenzione dai dazi doganali, salvo taluni prodotti agricoli. Per contro, a partire dalla sesta decisione, l'esenzione viene concessa in termini più generosi, includendo non solo detti prodotti agricoli, ma anche le merci non originarie dei PTOM (con alcune eccezioni relative a taluni prodotti sensibili) che si trovino in libera pratica in tali paesi e territori e vengano riesportate verso la Comunità.

96. Il Consiglio deve quindi tenere conto delle «realizzazioni acquisite» alla scadenza della validità di ogni decisione PTOM, affinché il nuovo regime permetta un maggiore avvicinamento agli obiettivi previsti

98. L'accesso delle merci provenienti dai PTOM nel territorio doganale comunitario (il quale, ovviamente, non comprende le Antille olandesi) è stato dunque oggetto di una progressiva liberalizzazione fino alla realizzazione, nel 1991, della piena applicazione dell'art. 133, n. 1. Questo processo di smantellamento doganale è accompagnato da un'altra serie di misure che favoriscono anch'esse gli scambi commerciali con i PTOM e contribuiscono, in tal modo, al loro sviluppo economico e sociale.

21 — Così, ad esempio, la sesta decisione PTOM migliora notevolmente la cooperazione finanziaria tra la Comunità e i PTOM (aumento del 40% dei fondi di sviluppo), permette ai PTOM di introdurre norme atte a promuovere o sostenere l'occupazione locale, istituisce un sistema di cooperazione decentralizzato, incrementa la promozione delle imprese e il rispetto dell'ambiente, oltre ad innovare, nel senso suddetto, il regime degli scambi commerciali.

99. Non vedo sufficienti motivi giuridici per considerare in contrasto col Trattato il ritmo di smantellamento doganale adottato dal Consiglio mediante le due decisioni di cui trattasi, frutto di un potere discrezionale così ampio come quello conferito dall'art. 136 del Trattato. Qualunque sia la tecnica giuridica abituale per controllare l'esercizio dei poteri discrezionali di un'istituzione cui si faccia ricorso, a mio parere non emerge, nella fattispecie, l'esistenza di alcun vizio che possa invalidare le suddette decisioni.

101. Laddove si applichi retroattivamente la sesta direttiva, e ciò comporti la restituzione alla Road Air BV dei dazi doganali riscossi all'entrata del prodotto nella Comunità, la maggior parte degli argomenti addotti dalla ricorrente contro l'imposizione di detti dazi doganali risulterebbe priva di fondamento: scomparirebbe, puramente e semplicemente, il presupposto di fatto dell'imposizione poiché si tratterebbe di un'importazione nella Comunità esente da dazi.

100. La conseguenza di tutto quanto sopra è quindi favorevole all'applicazione, negli stessi termini in cui sono formulate, delle norme previste dalle due decisioni in ordine ai dazi doganali esigibili all'importazione, nella Comunità, di merci provenienti da un paese terzo che si trovassero in libera pratica nelle Antille olandesi.

102. Se, per contro, ciò non fosse possibile, oppure la Corte di giustizia considerasse inapplicabile la sesta decisione, nonostante la sua retroattività, la soluzione fornita al giudice a quo dovrebbe, a mio parere, corroborare la validità delle disposizioni della quinta decisione che hanno consentito, a suo tempo, la riscossione dei dazi doganali all'importazione oggetto della causa principale.

Conclusione

103. Propongo pertanto alla Corte di giustizia di risolvere come segue la questione pregiudiziale proposta dalla Tariefcommissie:

«1) La decisione del Consiglio 25 luglio 1991, 91/482/CEE, relativa all'associazione dei paesi e territori d'oltremare alla Comunità economica europea, è applicabile retroattivamente all'importazione oggetto della causa principale nei limiti in cui favorisca l'impresa ricorrente, permettendole di ottenere la restituzione completa o parziale dei dazi doganali da essa versati.

- 2) In ogni caso, le norme di cui alla parte quarta del Trattato CEE e, in particolare, gli artt. 132, 133, 134 e 136 non impedivano, alla data cui si riferisce la causa principale, la riscossione di dazi doganali all'importazione, nella Comunità, di merci originarie di un paese terzo che si trovavano in libera pratica nelle Antille olandesi. Il regime giuridico di detti dazi doganali è disciplinato vuoi dalla decisione 91/482/CEE, vuoi dalla decisione del Consiglio 20 giugno 1986, 86/283/CEE, la cui corretta applicazione non contrasta con agli articoli precitati del Trattato CE».