

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
21 gennaio 1993 *

Nel procedimento C-188/91,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Finanzgericht di Amburgo, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Deutsche Shell AG

e

Hauptzollamt Hamburg-Harburg,

sostenuto da:

Oberfinanzdirektion Hamburg,

interveniante,

domanda vertente sull'interpretazione e l'applicazione della convenzione relativa ad un regime comune di transito conclusa il 20 maggio 1987 tra la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia, la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea (GU L 226, pag. 2),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori J. L. Murray, presidente della Seconda Sezione, facente funzioni di presidente della Sesta Sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Diez de Velasco e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: W. Van Gerven

cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

* Lingua processuale: il tedesco.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Jörn Sack, consigliere giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Deutsche Shell AG, rappresentata dal signor K. Kleiner, Leiter der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern, e dal signor H. Bublitz, Hauptreferent der Abteilung Zölle und Verbrauchsteuern, e della Commissione, all'udienza del 17 settembre 1992,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 ottobre 1992,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 maggio 1991, pervenuta alla Corte il 25 luglio successivo, il Finanzgericht di Amburgo ha posto, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della convenzione relativa ad un regime comune di transito, conclusa il 20 maggio 1987 tra la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia, la Confederazione svizzera (in prosieguito: i «paesi EFTA») e la Comunità economica europea (GU L 226, pag. 2; in prosieguito: la «convenzione»), approvata con decisione del Consiglio 15 giugno 1987, 87/415/CEE (GU L 226, pag. 1).

2 Dette questioni sono sorte nell'ambito di una controversia tra la Deutsche Shell Aktiengesellschaft (in prosieguito: la «Shell») e lo Hauptzollamt Hamburg-Harburg (ufficio doganale principale di Amburgo-Harburg; in prosieguito: lo «Hauptzollamt»).

- 3 L'art. 1, n. 1, della convenzione stabilisce alcune misure per il trasporto di merci in transito tra la Comunità ed i paesi EFTA nonché tra i paesi EFTA stessi. A tal fine essa introduce un regime comune di transito indipendentemente dal tipo e dall'origine delle merci.
- 4 A norma dell'art. 11, n. 1, della convenzione, l'identificazione delle merci è effettuata, di regola, mediante suggellamento. Il n. 4 di detto articolo stabilisce una deroga, secondo la quale l'ufficio di partenza può rinunciare al suggellamento quando, tenuto conto di altre eventuali misure di identificazione, la descrizione delle merci nella dichiarazione T1 o T2 o nei documenti complementari permette la loro identificazione.
- 5 Secondo il dettato dell'art. 63, dell'appendice II della convenzione, le autorità doganali di ogni paese possono autorizzare alcuni speditori a non presentare all'ufficio di partenza le merci e la relativa dichiarazione di transito comunitario. Tale autorizzazione deve stabilire, tra l'altro, le misure d'identificazione da adottare. L'art. 65, lett. d), dell'appendice II dispone che le autorità doganali possono stabilire che i mezzi di trasporto o i colli siano muniti di suggelli doganali di modello speciale, ammessi dalle autorità doganali e apposti dallo speditore autorizzato.
- 6 L'art. 14 della convenzione istituisce un comitato congiunto, il quale è responsabile della gestione e della corretta applicazione di quest'ultima. A norma dell'art. 15 della convenzione, il comitato congiunto può formulare raccomandazioni e, nei casi di cui al n. 3 di detta disposizione, prendere decisioni. Tali decisioni vengono messe in vigore dalle parti contraenti in conformità delle rispettive legislazioni.
- 7 In occasione della sua prima riunione annuale del 21 gennaio 1988, il comitato congiunto ha adottato alcuni «accordi» relativi al suggellamento delle merci. Detti «accordi» contengono disposizioni particolari applicabili agli scambi con la Svizzera e l'Austria, le quali stabiliscono che le disposizioni della convenzione relative al suggellamento vanno applicate rigorosamente, secondo modalità determinate.

- 8 La Shell è uno spediteore autorizzato, che era stato dispensato dal suggellamento doganale per il trasporto per nave dei suoi prodotti petroliferi, da identificare invece mediante descrizione. Il 1° novembre 1988 lo Hauptzollamt adottava una decisione con la quale, tra l'altro, autorizzava la Shell a compiere l'identificazione delle merci mediante semplice descrizione solo a condizione che: i) si fosse trattato di merci difficili da suggellare o voluminose o che non si prestano al trasporto sotto suggello doganale (animali); ii) si fosse trattato di veicoli tecnicamente inadatti ad essere piombati; o iii) l'ufficio di destinazione fosse un ufficio doganale d'entrata di un paese EFTA. Tale decisione trae origine da un'istruzione del ministro federale delle Finanze, fondata sugli «accordi» del comitato congiunto del 21 gennaio 1988.
- 9 Conseguentemente a tale decisione, la Shell deve apporre numerosi piombini su ogni battello fluviale utilizzato per il trasporto, la qual cosa comporta un lavoro di parecchie ore e rende impossibile qualunque sistema automatico di riempimento dei barili presso le raffinerie.
- 10 La Shell ha impugnato la decisione dello Hauptzollamt dinanzi all'Oberfinanzdirektion (direzione dell'intendenza di finanza) di Amburgo, la quale ha confermato il provvedimento controverso. Il Finanzgericht (tribunale competente in materia tributaria) di Amburgo, investito della controversia, ha posto le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se la decisione del comitato congiunto istituito ai sensi dell'art. 14 della convenzione 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito, in forza della quale il Doc. XXI/1367/87 — EFTA 2 deve essere applicato nel regime comune di transito, sia vincolante per gli Stati membri, e se la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi su questa decisione.
 - 2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1):

Se detta decisione sia valida.
 - 3) In caso di soluzione negativa della questione sub 1):

Se la Corte di giustizia sia competente a pronunciarsi sulla convenzione 20 maggio 1987.

In caso di soluzione affermativa:

a) Se gli artt. 11, n. 4, e 15, n. 2, della convenzione siano da interpretare nel senso che il comitato congiunto è abilitato a limitare il potere dell'ufficio di partenza di decidere di rinunciare al suggellamento, nel senso che l'identificazione delle merci debba sempre essere effettuata mediante suggellamento, qualora l'ufficio doganale di entrata dello Stato EFTA non sia ufficio di destinazione oppure non possa essere effettuato il suggellamento per volume.

b) Se le menzionate disposizioni di cui alla lett. a) siano da interpretare nel senso che detta decisione possa essere presa anziché dall'ufficio di partenza anche dalle massime autorità doganali dello Stato membro interessato.

4) In caso di soluzione affermativa delle questioni sub 3):

Se il combinato disposto delle disposizioni ivi citate e del principio di proporzionalità sia da intendersi nel senso che possa essere richiesto un suggellamento anche nel caso di trasporto di prodotti petroliferi in treni cisterna e in navi da parte di uno spedite autorizzato ai sensi dell'appendice II, capitolo II, della convenzione.»

11 Per una più ampia esposizione dei fatti della controversia principale, della normativa applicabile, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono riportati in prosieguo solo in quanto necessari per comprendere il ragionamento della Corte.

12 In via preliminare si deve osservare che le questioni poste dal Finanzgericht di Amburgo vertono sostanzialmente sull'interpretazione degli accordi adottati dal comitato congiunto alla luce degli artt. 11, n. 4, della convenzione, e 65, lett. d),

dell'appendice II di quest'ultima. Al riguardo, è opportuno esaminare innanzitutto la seconda parte della prima questione, con la quale il giudice nazionale desidera sapere se la Corte sia competente in materia di interpretazione di detti accordi.

Sulla seconda parte della prima questione

- 13 Per risolvere tale questione, occorre innanzitutto esaminare la natura giuridica degli accordi in rapporto alle tipologie di atti previste nella convenzione.
- 14 Occorre ricordare al riguardo che, in base al dettato dell'art. 15, n. 1, della convenzione, il comitato congiunto «deve (...) formulare raccomandazioni, nonché prendere decisioni nei casi di cui al paragrafo 3». A norma del n. 2 di tale disposizione, le raccomandazioni riguardano «in particolare» le modifiche della convenzione diverse da quelle di cui al n. 3, nonché ogni altra misura utile alla sua applicazione. Il n. 3, lett. a)-e), elenca in via tassativa gli ambiti a proposito dei quali il comitato congiunto può adottare decisioni le quali, secondo l'ultima frase dello stesso numero, vengono messe in vigore dalle parti contraenti in conformità alle rispettive legislazioni. Pertanto, gli atti di cui al n. 3 hanno natura obbligatoria, al contrario delle raccomandazioni di cui al n. 2, lett. b).
- 15 Gli accordi del comitato congiunto non rientrano in nessuno degli ambiti di cui all'art. 15, n. 3, della convenzione. Dal verbale della riunione annuale del 21 gennaio 1988 discende peraltro che lo stesso comitato congiunto ha giudicato tali misure necessarie ai fini dell'applicazione della convenzione. Occorre pertanto rilevare che gli accordi vanno considerati alla stregua di una raccomandazione ai sensi dell'art. 15, n. 2, lett. b), della convenzione.
- 16 Occorre poi esaminare se un atto non obbligatorio, adottato in base a una convenzione conclusa dalla Comunità, rientri nell'ordinamento giuridico comunitario.

- 17 Dato il loro collegamento diretto con l'accordo di cui costituiscono l'attuazione, gli atti provenienti dagli organi istituiti con un accordo internazionale del genere e incaricati della sua attuazione fanno parte dell'ordinamento giuridico comunitario (v. sentenza 20 settembre 1990, causa C-192/89, Sevince, Racc. pag. I-3461, punto 10 della motivazione). Posto che gli accordi del comitato congiunto vanno considerati alla stregua di una misura d'applicazione, ai sensi dell'art. 15, n. 2, lett. b), della convenzione, tale raccomandazione evidenzia un collegamento diretto con quest'ultima. Ne consegue che gli accordi del comitato congiunto fanno parte del diritto comunitario.
- 18 Ebbene, occorre rilevare che, in base a una giurisprudenza consolidata, il fatto che un atto di diritto comunitario sia privo di effetti obbligatori non può impedire alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione di tale atto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato (v. sentenze 15 giugno 1976, causa 113/75, Frecassetti, Racc. pag. 983; 9 giugno 1977, causa 90/76, Van Ameyde, Racc. pag. 1091; 13 dicembre 1989, causa C-322/88, Grimaldi, Racc. pag. 4407, punto 9 della motivazione). Benché le raccomandazioni del comitato congiunto non possano far sorgere, in capo ai singoli, diritti che questi ultimi possano vantare dinanzi ai giudici nazionali, detti giudici devono tuttavia tenerle in considerazione ai fini della soluzione delle controversie a loro sottoposte, segnatamente quando esse sono utili all'interpretazione delle disposizioni della convenzione, come nella fattispecie di cui alla causa principale.
- 19 Pertanto, si deve risolvere la seconda parte della prima questione dichiarando che la Corte di giustizia è competente a decidere in via pregiudiziale sull'interpretazione degli accordi del comitato congiunto istituito dalla convenzione.

Sulla terza questione

- 20 Con la terza questione, sub a), il giudice nazionale desidera sapere se gli artt. 11, n. 4, e 15, n. 2, della convenzione vadano interpretati nel senso che autorizzano il comitato congiunto a indirizzare raccomandazioni agli Stati membri affinché l'identificazione delle merci venga effettuata mediante suggellamento quando l'ufficio doganale di entrata dello Stato membro dell'EFTA non sia quello di destinazione.

- 21 Come già dichiarato nel precedente punto 15, gli accordi del comitato congiunto rappresentano una misura utile all'applicazione della convenzione ai sensi dell'art. 15, n. 2, lett. b). Gli accordi hanno lo scopo di armonizzare, nei limiti del possibile, le prassi doganali nazionali per assicurare la rapida circolazione delle merci. Detta finalità della competenza conferita al comitato congiunto trova conferma nel primo 'considerando' della decisione del Consiglio 15 giugno 1987, relativa alla conclusione della convenzione, ai sensi del quale il regime comune di transito deve portare ad una semplificazione dei trasporti di merci effettuati nell'ambito degli scambi tra la Comunità e i paesi EFTA.
- 22 Come risulta dal verbale della riunione del comitato congiunto del 21 gennaio 1988, l'identificazione delle merci mediante descrizione ha portato al risultato di rendere più difficile l'attraversamento della frontiera tra la Comunità, da una parte, e l'Austria e la Svizzera, dall'altra. Come confermato in udienza dalla Commissione, tale metodo d'identificazione ha indotto le autorità doganali svizzere e austriache a intensificare i controlli a campione. In considerazione sia dell'obiettivo di consentire un più rapido attraversamento delle frontiere, sia della necessità di garantire un'uniforme prassi doganale in sede di applicazione della convenzione, il comitato congiunto non ha ecceduto i limiti della propria funzione richiamando l'ambito generale all'interno della quale possono essere autorizzate deroghe al principio generale del suggellamento.
- 23 Pertanto, si deve risolvere la terza questione, sub a), dichiarando che gli artt. 11, n. 4, e 15, n. 2, della convenzione non vietano al comitato congiunto di formulare raccomandazioni affinché l'identificazione delle merci sia effettuata mediante suggellamento quando l'ufficio doganale d'entrata dello Stato membro dell'EFTA non è quello di destinazione.
- 24 La terza questione, sub b), mira ad accertare se le suddette norme della convenzione vadano interpretate nel senso che esse ostano a che la decisione sia presa, anziché dall'ufficio di partenza, dall'amministrazione centrale dello Stato membro interessato.

- 25 A norma dell'art. 11, n. 1, della convenzione, l'identificazione delle merci è effettuata, di regola, mediante suggellamento. Il n. 4 della medesima norma attribuisce all'ufficio di partenza il potere di dispensare dal suggellamento. Quest'ultima disposizione va letta unitamente all'art. 65, lett. d), dell'appendice II della convenzione, secondo il quale le autorità doganali possono stabilire, nell'ambito delle condizioni per il riconoscimento della qualifica di speditore autorizzato, alcune misure d'identificazione, segnatamente suggelli doganali di modello speciale. Ne consegue che il potere dell'ufficio di partenza va esercitato nei limiti dell'ambito generale stabilito dalle autorità doganali superiori dello Stato interessato.
- 26 Pertanto, si deve risolvere la terza questione, sub b), dichiarando che il combinato disposto dell'art. 11, n. 4, e dell'art. 15, n. 2, lett. b), della convenzione con l'art. 65, lett. d), dell'appendice II della convenzione, non osta a che un'autorità doganale superiore di uno Stato membro determini l'ambito generale entro il quale va esercitato il potere conferito all'ufficio di partenza di dispensare dall'obbligo del suggellamento.

Sulla quarta questione

- 27 In considerazione della formulazione della quarta questione, occorre ricordare che, nell'ambito di un procedimento promosso ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la Corte non è competente a decidere sulla compatibilità di una misura nazionale con il diritto comunitario.
- 28 Alla luce delle soluzioni precedentemente fornite, non occorre risolvere la prima parte della prima questione, né la seconda questione.

Sulle spese

- 29 Le spese sostenute dalla Commissione delle Comunità europee, che ha presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle

parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottoposte dal Finanzgericht di Amburgo, con ordinanza 3 maggio 1991, dichiara:

- 1) La Corte di giustizia è competente a decidere in via pregiudiziale sull'interpretazione degli accordi del comitato congiunto istituito dalla convenzione relativa ad un regime comune di transito, conclusa il 20 maggio 1987 tra la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia, la Confederazione svizzera e la Comunità economica europea.
- 2) Gli artt. 11, n. 4, e 15, n. 2, della convenzione non vietano al comitato congiunto di formulare raccomandazioni affinché l'identificazione delle merci sia effettuata mediante suggellamento quando l'ufficio doganale d'entrata dello Stato membro dell'EFTA non è quello di destinazione.
- 3) Il combinato disposto dell'art. 11, n. 4, e dell'art. 15, n. 2, lett. b), della convenzione con l'art. 65, lett. d), dell'appendice II della convenzione, non osta a che un'autorità doganale superiore di uno Stato membro determini l'ambito generale entro il quale va esercitato il potere conferito all'ufficio di partenza di dispensare dall'obbligo del suggellamento.
- 4) Nell'ambito di un procedimento promosso ai sensi dell'art. 177 del Trattato, la Corte non è competente a decidere sulla compatibilità di una misura nazionale con il diritto comunitario.

Murray

Mancini

Schockweiler

Diez de Velasco

Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 21 gennaio 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Sesta Sezione

C. N. Kakouris