CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIEGBERT ALBER

presentate il 3 febbraio 2000 *

I — Introduzione

1. Il presente procedimento di pronuncia pregiudiziale è stato proposto dalla Cour administrative d'appel di Nancy. Il giudice a quo sottopone alla Corte una questione vertente sull'interpretazione dell'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli [1]. Le parti nella causa a qua sono l'impresa Roquette Frères SA (in prosieguo: la «ricorrente») e l'Office national interprofessionnel des céréales (in prosieguo: l'«ONIC») in qualità di convenuto. La questione è sorta nell'ambito di una controversia relativa alla legittimità di restituzioni all'esportazione per la fornitura di sciroppo di glucosio in Austria, dove la sostanza è stata usata nella fabbricazione di penicillina e, a sua volta, in parte riesportata nella Comunità sotto forma di tale nuovo prodotto. A quell'epoca l'Austria non faceva ancora parte della Comunità europea.

II — I fatti

2. Nel periodo fra il 1° e il 7 marzo 1990 la ricorrente ha complessivamente esportato 9 forniture di sciroppo di glucosio in Austria. In occasione di tali esportazioni sono state versate anticipatamente dall'ONIC, l'ente nazionale competente per l'applicazione delle disposizioni giuridiche comunitarie, restituzioni all'esportazione nella misura di FRF 254 179,82. La ricorrente aveva costituito una garanzia sotto forma di una cauzione pari al 115% delle restituzioni, vale a dire FRF 292 306,79.

3. Con lettera del 16 marzo 1990 l'ONIC informava la ricorrente che, su richiesta del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, si richiedeva una prova dell'immissione in consumo dello sciroppo di glucosio esportato in Austria. Nel caso di restituzioni all'importazione già versate la prova dell'immissione in consumo del prodotto esportato viene richiesta successivamente.

4. La ricorrente non era in grado di fornire la prova richiesta, poiché lo sciroppo di glucosio oggetto della controversia era servito come materia prima per fabbricare altri prodotti, nell'ambito di un regime

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 351, pag. 1 (in prosieguo anche: il «regolamento»).

doganale equiparabile ad un'operazione di perfezionamento attivo [2]. Le formalità doganali di immissione in consumo del prodotto, che si considerano in ogni caso come prova dell'esportazione delle merci [3], non risultavano pertanto espletate. E' pacifico che le forniture di sciroppo di glucosio in questione sono state usate, in gran parte almeno, nella fabbricazione di penicillina. Il prodotto finale è stato — quanto meno parzialmente — reimportato nella Comunità.

5. Di conseguenza, poiché la ricorrente non aveva potuto fornire la prova richiesta dall'ONIC del «consumo» delle merci sul mercato austriaco, tale ente tratteneva la cauzione.

6. L'ONIC da parte sua si considerava legato, nell'adozione della sua decisione, a istruzioni interne della Commissione. Già con telex del 26 gennaio 1990 l'ente nazionale era stato avvisato riguardo a probabili pratiche fraudolente nell'ambito dell'esportazione di sciroppo di glucosio, con concessione di restituzioni all'esportazione e successiva importazione di un prodotto finito ottenuto mediante trasformazione. In un telex della Direzione generale competente del 24 luglio 1990 la Commissione sosteneva che, ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 3665/87, la prova dell'immissione della merce in consumo fosse una condizione per il versamento delle restituzioni all'esportazione ed invitava gli enti nazionali a procedere al ricupero delle restituzioni all'esportazione versate sulla base delle operazioni suddette. Tuttavia, ciò sarebbe stato valido soltanto per casi in cui le formalità doganali per l'esportazione fossero state espletate dopo il 1° marzo 1990, poiché a partire da tale momento un operatore economico accorto non poteva più ignorare l'incertezza del suo diritto alla restituzione in conseguenza della comunicazione della Commissione del 26 gennaio 1990.

7. Da un telefax della Commissione del 12 luglio 1993 risulta che con telex della Commissione del 14 agosto 1990 — tale comunicazione non è agli atti — veniva impartita all'amministrazione nazionale la disposizione di subordinare la concessione di restituzioni all'esportazione per le forniture di sciroppo di glucosio in Austria all'immissione della merce in consumo. Del resto, con il già citato telefax del 12 luglio 1993 la Commissione aboliva le misure precedentemente adottate al fine di inasprire i presupposti per la concessione di restituzioni all'esportazione di sciroppo di glucosio in Austria, specificando inoltre che l'esportazione di sciroppo di glucosio negli Stati EFTA, in cui la merce veniva trasformata in acido citrico nell'ambito di un'operazione di perfezionamento attivo e, come tale, immessa senza dazi nel territorio della Comunità munita di certificato d'accompagnamento EUR 1, *sarebbe del tutto legale.*

8. Con la lettera, precedentemente citata, del 16 marzo 1990, l'ONIC aveva da parte sua comunicato alla ricorrente che era

2 — Non si può escludere che lo sciroppo di glucosio sia stato anche usato nella fabbricazione di acido citrico e gomma di xantano, il che non influenza minimamente la valutazione giuridica dell'operazione economica.

3 — V. art. 17, n. 3, del regolamento n. 3665/87.

richiesta la prova dell'immissione in consumo per giustificare la domanda di versamento di restituzioni all'esportazione per le esportazioni di sciroppo di glucosio in Austria. La ricorrente impugnava la mancata restituzione della cauzione relativa alle forniture avvenute prima di tale comunicazione.

9. Il ricorso veniva in parte accolto in primo grado. Il procedimento è pendente in grado d'appello, dinanzi al giudice a quo, il quale ritiene che la soluzione della controversia sia subordinata ad un'interpretazione dei presupposti sostanziali cui le esportazioni devono rispondere per dare luogo alle restituzioni controverse, presupposti che non possono essere chiaramente dedotti dalle disposizioni vigenti all'epoca dei fatti, le quali oltretutto avevano costituito oggetto di istruzioni successive e contraddittorie fra loro della Commissione.

10. Il giudice a quo sottopone alla Corte la seguente questione:

«Se le disposizioni vigenti alla data del 1° marzo 1990, in particolare l'art. 5, n. 1, del regolamento della Commissione delle Comunità europee 27 novembre 1987, n. 3665, in quanto esso presuppone, per il versamento della restituzione all'esportazione, che "*(...) il prodotto sia stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione* (...)", consentissero all'ente incaricato del controllo (nella specie l'O.N.I.C.) di rimettere in discussione i diritti alla restituzione del fornitore, solo perché la merce fornita era stata usata dal suo cliente straniero per elaborare un altro prodotto, che poteva a sua volta essere riesportato in altri Stati membri della Comunità economica europea».

11. La ricorrente, l'ONIC e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. Nel corso dell'udienza sono intervenuti la ricorrente, il governo francese e la Commissione. Nell'ambito della valutazione giuridica ritornerò sui motivi dedotti dalle parti.

III — Le disposizioni applicabili

12. Tra le disposizioni pertinenti del regolamento n. 3665/87, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli, l'art. 4 recita:

«1. Fatto salvo il disposto degli articoli 5 e 16, il pagamento della restituzione è subordinato alla presentazione della prova che i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione di esportazione hanno, nel termine massimo di 60 giorni da tale accettazione, lasciato come tale il territorio doganale della Comunità.

(...)».

13. Nei 'considerando' del regolamento si osserva che alcune esportazioni possono dar luogo ad abusi e che, per evitarli, è opportuno subordinare il pagamento della restituzione, oltre alla condizione di cui all'art. 4, vale a dire che il prodotto *abbia lasciato* il territorio della Comunità, anche alla condizione che il prodotto sia stato *importato* in un paese terzo e, eventualmente, *effettivamente immesso su quest'ultimo mercato*. L'art. 5, n. 1, alle lett. a) e b), cita due possibili «casi sospetti». Tale disposizione recita:

«1. Il versamento della restituzione, sia essa differenziata o meno, è subordinato, oltre alla condizione che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità, alla condizione che esso — salvo deperimento durante il trasporto per un caso di forza maggiore — sia stato importato in un paese terzo ed eventualmente in un paese terzo determinato, entro 12 mesi dalla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione:

a) allorché sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto, o

b) allorché il prodotto possa essere reintrodotto nella Comunità, per effetto della differenza tra la restituzione applicabile al prodotto esportato e l'importo dei dazi all'importazione applicabili a un prodotto identico alla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione.

Tuttavia dei termini supplementari possono essere concessi alle condizioni previste dall'articolo 47.

Nei casi di cui al primo comma si applicano le disposizioni dell'articolo 17, paragrafo 3, e dell'articolo 18.

Inoltre, i servizi competenti degli Stati membri possono esigere prove supplementari atte a dimostrare, in maniera giudicata soddisfacente dalle autorità competenti, che il prodotto è stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione.

2. (...)

Ove sussistano seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto, la Commissione può chiedere agli Stati membri di applicare le disposizioni di cui al paragrafo 1.

3. (...)».

14. L'art. 16, incluso nella sezione 2 del regolamento, intitolata «Restituzione differenziata» [4], così dispone:

«1. Quando il tasso della restituzione è differenziato secondo la destinazione, il versamento della restituzione è subordinato alle condizioni supplementari definite agli articoli 17 e 18.

2. Se, il giorno della fissazione anticipata della restituzione è applicabile un unico tasso di restituzione per tutte le destinazioni e se esiste una clausola di destinazione obbligatoria, tale situazione è considerata come una differenziazione del tasso secondo la destinazione, se il tasso della restituzione in vigore il giorno dell'accettazione della dichiarazione d'esportazione è inferiore al tasso fissato in anticipo, eventualmente adeguato alla data dell'accettazione suddetta».

15. L'art. 17, n. 3, recita:

«Il prodotto si considera importato quando sono state espletate le formalità doganali di immissione in consumo nel paese terzo».

16. L'art. 18, modificato dal regolamento (CEE) della Commissione 9 febbraio 1990, n. 354 [5], contiene, sia nella versione originaria che in quella in vigore all'epoca dei fatti controversi, un elenco delle modalità di presentazione della prova dell'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo.

IV — Osservazioni delle parti

1. *Osservazioni della parte ricorrente nella causa a qua*

17. Richiamandosi alla normativa pertinente [6], la ricorrente osserva che nel caso di una restituzione all'esportazione non differenziata il diritto alla restituzione sorge in linea di principio con l'esportazione della merce. Tale principio sarebbe sancito dall'art. 4, n. 1, del regolamento. D'altra parte l'art. 5, n. 1, del regolamento pone, in presenza delle circostanze di cui alle lett. a) e b) del suddetto paragrafo, una condizione supplementare per il versamento della restituzione, consistente nell'importazione della merce in un paese terzo. Di conseguenza, qualora si tratti di

4 — Sulla nozione di «restituzione differenziata», v. infra, paragrafi 38 e ss.

5 — GU L 38, pag. 34.

6 — Art. 1 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2727, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali (GU L 281, pag. 1), art. 6 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2744, relativo al regime d'importazione e d'esportazione dei prodotti trasformati a base di cereali e di riso (GU L 281, pag. 65), e art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 29 ottobre 1975, n. 2746, che stabilisce nel settore dei cereali le norme generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione e ai criteri in base ai quali viene fissato il loro importo (GU L 281, pag. 78).

una restituzione all'esportazione non differenziata, la prova d'immissione della merce in consumo in un paese terzo potrebbe essere richiesta, ai sensi dell'art. 5, n. 1, terzo e quarto comma, del regolamento n. 3665/87, soltanto quando si debbano temere pratiche fraudolente ai sensi dell'art. 5, n. 1, primo comma, del regolamento n. 3665/87, cioè:

a) allorché sussistano dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto, vale a dire quando l'esportazione della merce dalla Comunità sia dubbia, o

b) allorché, per effetto della differenza tra i tassi di restituzione ed i dazi all'importazione — quindi per circostanze indipendenti dalla volontà dell'esportatore —, si debbano temere esportazioni fittizie seguite da reimportazioni al solo scopo di richiedere la differenza degli importi.

Al riguardo, occorre rilevare che l'ultima ipotesi riguarda solo restituzioni e dazi relativi a prodotti identici («produits identiques»). La disposizione non contempla l'importazione nella Comunità di merci derivanti da una lavorazione di prodotti precedentemente esportati in regime di restituzioni.

18. La ricorrente sostiene che il rifiuto dell'ONIC di restituire la cauzione controversa si basa senza dubbio sulle comunicazioni della Commissione, che tuttavia, in quanto tali, non costituiscono alcun fondamento giuridico adeguato per la decisione oggetto della controversia. Al fine di verificare la legittimità dell'attività svolta dall'ONIC occorre rifarsi direttamente all'art. 5 del regolamento. A tale riguardo, siccome l'art. 5 contiene una deroga alla norma secondo cui il diritto alla restituzione ha origine quando il prodotto ha lasciato il territorio doganale della Comunità, è opportuno adottare un'interpretazione restrittiva in conformità del principio di proporzionalità, e al riguardo la prova delle circostanze particolari spetta all'ente nazionale.

19. Nel caso di specie tali requisiti non sarebbero soddisfatti. Non sarebbero sussistiti dubbi sulla destinazione del glucosio, né si sarebbe riscontrato il rischio della reimportazione di un prodotto identico. La richiesta della Commissione di una prova dell'immissione della merce in consumo, in quanto sussisteva il rischio di reimportazione senza dazi di prodotti lavorati provenienti da uno Stato EFTA nella Comunità, non troverebbe alcun fondamento nell'art. 5 del regolamento. Il solo esame dell'art. 5 del regolamento consente di risolvere la questione sollevata dal giudice a quo nel senso che il diritto alla restituzione non può essere messo in discussione per il fatto che l'acquirente estero della merce fabbrica un prodotto che può a sua volta essere esportato negli Stati membri della Comunità.

20. Tale conclusione, basata sull'interpretazione letterale dell'art. 5 del regolamento, sarebbe confermata dallo scopo perseguito con tale disposizione, volta a contribuire alla lotta contro la frode e ad evitare il versamento di restituzioni all'e-

sportazione per merci non effettivamente esportate o reintrodotte nella Comunità. Sotto tale profilo, si potrebbe sostenere un'interpretazione ampia della nozione di «prodotto identico» di cui all'art. 5, n. 1, lett. b), del regolamento, cosicché si includerebbero eventualmente prodotti che sono stati trasformati solo in modo insufficiente o fittizio. Al riguardo un criterio di distinzione potrebbe essere se si tratti di una trasformazione sostanziale o irreversibile. In tale contesto è irrilevante accertare in quale regime doganale — ad esempio nell'ambito del perfezionamento attivo — la merce subisca la trasformazione.

21. Qualora dovesse applicarsi l'art. 5 del regolamento, in contrasto con l'opinione sostenuta dalla ricorrente, sorgerebbe la questione relativa alle prove atte a dimostrare una trasformazione sostanziale. La prova di una misura conforme all'operazione di perfezionamento attivo potrebbe essere sufficiente, analogamente ad un certificato di sdoganamento o a qualsiasi altro documento nel quadro dell'art. 18 del regolamento. Tale interpretazione è conforme alla normativa comunitaria in materia di restituzioni, il cui scopo è offrire sul mercato mondiale prodotti comunitari a prezzi competitivi.

22. La ricorrente si richiama inoltre al contesto normativo relativo ai prodotti contenenti amido [7] per illustrare la differenza tra una trasformazione sostanziale ed una reversibile. La lavorazione di sciroppo di glucosio al fine di ottenere penicillina, acido citrico o gomma di xantano va pertanto considerata senza dubbio come operazione irreversibile.

23. Infine, la ricorrente fa riferimento alla nuova codificazione del regolamento n. 3665/87 ad opera del regolamento (CE) n. 800/99 [8], il cui art. 20 sostituisce l'art. 5 del regolamento n. 3665/87. Il nuovo testo riprende le circostanze di fatto già previste, estendendole tuttavia espressamente al caso di merci reimportate nella Comunità che non hanno subito una «trasformazione o lavorazione sostanziale» [9]. La ricorrente sostiene che il nuovo regolamento disciplini in modo esplicito quanto già prevede l'art. 5 del regolamento n. 3665/87.

2. *Osservazioni dell'ONIC*

24. L'ONIC sostiene che la prova dell'importazione di un prodotto può essere richiesta in qualsiasi momento precedente al versamento della restituzione e che consiste nella prova di immissione in consumo [10] nel paese terzo d'importazione.

7 — V. regolamenti n. 2169/86 (GU L 189, pag. 12) e n. 3642/87 (GU L 342, pag. 10).

8 — GU L 102, pag. 11.

9 — V. art. 20, n. 4, lett. c).

10 — «Mise à la consommation»; su questa nozione v. infra, paragrafo 59.

25. Secondo l'ONIC la questione da risolvere va formulata nel seguente modo:

Se il diritto alla restituzione all'esportazione possa essere messo in discussione per il fatto che la merce fornita è stata trasformata dal cliente estero in un prodotto che a sua volta può essere riesportato in altri Stati membri della Comunità europea. L'ONIC sostiene che la questione debba essere risolta in senso affermativo. Il diritto alla restituzione comporta che il prodotto abbia lasciato il territorio doganale della Comunità. Tale requisito non è soddisfatto quando il prodotto, anche in uno stato modificato, viene reintrodotto nel territorio della Comunità. Effettivamente, il prodotto esportato fuori della Comunità e reintrodotto verrebbe esentato da ogni tipo di dazi doganali.

26. La normativa vigente richiederebbe inoltre che il prodotto abbia lasciato il territorio della Comunità senza aver subito modifiche e come tale sia stato immesso sul mercato del paese terzo. Tale requisito non sarebbe soddisfatto se il prodotto viene reintrodotto nella Comunità dopo aver subito modifiche, anche come risultato di una trasformazione. L'immissione sul mercato di un prodotto come tale va intesa come utilizzo del prodotto nel paese terzo d'importazione. Tale utilizzo indica a sua volta che il prodotto, anche se trasformato, viene immesso in libera pratica sul mercato del paese di destinazione. Non è così quando il prodotto rientra sul mercato della Comunità europea dopo aver subito modifiche.

3. *Osservazioni del governo francese*

27. Il governo francese non ha presentato osservazioni scritte, ma ha esposto la sua posizione in udienza.

28. La rappresentante del governo francese ha rilevato in merito alla natura della restituzione che, se si tratta di restituzioni non differenziate, il versamento è dovuto quando si accerti che il prodotto ha lasciato il territorio della Comunità. La richiesta di prove supplementari è motivata dal sospetto o dalla presenza di un abuso. Dalla giurisprudenza della Corte [11] deriva che l'autorizzazione concessa agli Stati membri di esigere prove integrative prima del pagamento delle restituzioni è volta ad evitare abusi.

29. Al riguardo, il governo francese si richiama anche alla nuova versione del regolamento n. 3665/87, modificato dal regolamento n. 800/99 — come già precedentemente l'art. 15, n. 2, del regolamento, modificato dal regolamento (CE) n. 313/97 [12] — ed in particolare all'art. 20 che apre la sezione 3 del regolamento, «Misure specifiche di tutela degli interessi

11 — V. sentenza 9 agosto 1994, causa C-347/93, Boterlux (Racc. pag. I-3933, punto 25).

12 — GU L 51, pag. 31. La disposizione recita:
«2. Qualora si constati che i prodotti esportati sono reimportati nella Comunità:
— dopo essere stati sottoposti ad una lavorazione o ad una trasformazione in un paese terzo senza aver conseguito il livello previsto dall'articolo 24 del regolamento (CEE) n. 2913/92, e
— beneficiano di un'esenzione totale o di una riduzione dei dazi all'importazione rispetto ai dazi normali,
non viene concessa alcuna restituzione oppure, qualora essa sia già stata versata, l'esportatore è tenuto a rimborsarla, su richiesta dello Stato membro pagatore (...)».

finanziari della Comunità». Lo scopo di tale normativa è ancora di evitare abusi. La disposizione è più precisa e completa dell'art. 5 del regolamento n. 3665/87. Considerate tali restrizioni e la ragione d'essere della disposizione, si dovrebbe concludere che il solo fatto che la merce esportata sia servita alla fabbricazione di un altro prodotto, atto ad essere reimportato negli Stati membri della Comunità, non è sufficiente a mettere in discussione le restituzioni all'esportazione.

30. Il governo francese si è inoltre espresso sulle modalità della cooperazione tra la Commissione e l'ente nazionale. Pur senza produrre effetti giuridici vincolanti, le comunicazioni della Commissione all'ONIC sarebbero state del tutto atte a determinare il comportamento di tale ente, poiché altrimenti quest'ultimo non sarebbe forse stato in grado di dimostrare la legittimità della concessione delle restituzioni all'esportazione nell'ambito della liquidazione delle spese del Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia. Da ultimo, spetta al giudice a quo esaminare le circostanze precise dell'operazione commerciale concreta. Il governo francese propone di risolvere negativamente, nel modo già indicato, la questione sottoposta alla Corte, sebbene spetti di volta in volta al giudice nazionale decidere, in base alle circostanze di fatto, se ricorrano tutti i presupposti del diritto a restituzioni all'esportazione.

4. *Osservazioni della Commissione*

31. La Commissione presuppone che le autorità francesi abbiano richiesto prove supplementari dell'esportazione delle merci in Austria sulla base dell'art. 5, n. 1, primo comma, lett. b), del regolamento in combinato disposto con il quarto comma della disposizione, a causa quindi del rischio della reimportazione del prodotto nella Comunità. Per quanto riguarda la destinazione effettiva delle merci non risulta dagli atti alcun serio dubbio.

32. La Commissione ritiene inoltre che l'art. 5, n. 1, quarto comma, secondo cui «inoltre» i servizi competenti degli Stati membri «possono» esigere prove supplementari, si applichi solo in casi eccezionali in cui sussista un elevato grado di sospetto.

33. La struttura della disposizione comporta una differenza graduale tra il terzo ed il quarto comma con riguardo all'intensità del rischio di frodi concretamente esistenti. Tale rischio elevato non risulterebbe nel caso di specie, che va pertanto considerato alla luce del terzo comma della disposizione secondo cui la prova dell'immissione in consumo va fornita sulla base dei documenti doganali [13].

34. Perché sorga il diritto alla restituzione occorre soddisfare le prescrizioni di cui agli artt. 4, n. 1, e 5, n. 1, del regolamento

13 — L'art. 5, n. 1, terzo comma, si richiama agli artt. 17, n. 3, e 18, che disciplinano la prova dell'espletamento delle formalità doganali (v. supra, paragrafi 15 e 16).

n. 3665/87. Mentre, nel caso di specie, l'uscita della merce dal territorio doganale della Comunità è fuori discussione, il criterio dell'importazione in uno Stato terzo sarebbe problematico se per importazione si deve intendere l'espletamento delle formalità doganali. Tale prova tuttavia non è possibile per merci assoggettate al regime doganale particolare del perfezionamento attivo. La prova dell'importazione della merce in un paese terzo sarebbe necessaria allorché si verifichi un caso sospetto di cui all'art. 5, n. 1, primo comma, lett. a) o b). La circostanza della trasformazione del prodotto in quanto tale non potrebbe mettere in discussione la restituzione. Il rischio della reimportazione delle merci andrebbe quasi escluso per motivi oggettivi, sulla base di un confronto dei tassi di restituzione vigenti in quel momento [14]. Una reimportazione fraudolenta non sarebbe comunque stata redditizia dal punto di vista economico, tenuto conto delle spese di trasporto. Inoltre, la possibilità effettiva di reimportazione delle merci sarebbe estremamente dubbia, poiché la Commissione ritiene che lo sciroppo di glucosio controverso fosse stato oggetto di una trasformazione sostanziale e fosse venuto meno in quanto tale. Non è possibile riconvertire in sciroppo di glucosio il prodotto «penicillina» ottenuto mediante lavorazione.

35. In aggiunta, la Commissione richiama l'art. 20 del regolamento n. 800/99, al cui n. 1 vengono esplicitamente espresse «riserve» [15] per i casi di trasformazione o lavorazione sostanziale [16].

36. Infine, l'art. 5, n. 1, primo comma, lett. b), del regolamento, che va considerato come una disposizione volta alla lotta contro le irregolarità, non esime dall'esame del caso concreto. Lo scopo della disposizione non è rendere impossibile o eccessivamente complicato il ricorso alla procedura doganale del perfezionamento attivo. Le misure si giustificano solo al fine di tutelare gli interessi finanziari della Comunità, quindi per evitare frodi. Non resta che prendere atto del fatto che il prodotto esportato non esiste più e pertanto di fatto non può più essere reimportato nella Comunità.

37. La Commissione propone di risolvere la questione sollevata dal giudice a quo nel senso che le restituzioni all'esportazione non potrebbero essere messe in discussione per il fatto che le prove dell'espletamento delle formalità doganali relative all'immissione delle merci in consumo non hanno potuto essere fornite, se si accerta che, per i prodotti in questione, una volta lasciato il territorio doganale comunitario, sulla base delle circostanze concrete dell'operazione economica va escluso il rischio di reimportazione nella Comunità.

14 — Gli aiuti alla produzione per lo sciroppo di glucosio ammontavano a 110,11 ECU/t. Le restituzioni all'esportazione ammontavano rispettivamente a 132,83 ECU/t (GU 1989, L 375, pag. 96) nel gennaio 1990, 142,70 ECU/t (GU 1990, L 22, pag. 31) nel febbraio 1990 e 149,18 ECU/t (GU 1990, L 51, pag. 20) nel marzo 1990. Sarebbe inoltre applicabile un tasso di compensazione con riguardo al contenuto nella materia secca.

15 — «Réservé».

16 — Poiché l'importazione nella Comunità, con il beneficio di esenzione dai dazi all'importazione o di una riduzione degli stessi, di un prodotto comunitario lavorato in un paese terzo è stata prevista come circostanza sospetta autonoma, si equipara la trasformazione o lavorazione *sostanziale* all'importazione in un paese terzo.

V — Valutazione

38. Come appare evidente già nelle osservazioni delle parti, è fondamentale, riguardo alla concessione di restituzioni all'esportazione, la distinzione tra restituzione «differenziata o meno» [17]. Nel caso di restituzione non differenziata si tratta essenzialmente della questione se la merce abbia *lasciato* il territorio doganale della Comunità, mentre nel caso di restituzione differenziata è di importanza fondamentale accertare la *destinazione* della merce. Nel caso della restituzione differenziata i meccanismi comunitari di controllo sono pertanto più intensi ovvero di altra natura.

39. La Corte descrive le caratteristiche che designano i diversi tipi di restituzione nel seguente modo:

Il sistema delle restituzioni variabili, o differenziate, all'esportazione ha lo scopo «di aprire o di mantenere aperti alle esportazioni comunitarie i mercati dei paesi terzi, mentre la variabilità della restituzione è stata istituita onde tener conto delle caratteristiche specifiche di ciascun mercato d'importazione sul quale la comunità intende essere presente» [18].

La ragion d'essere del sistema di differenziazione verrebbe meno «se — per ottenere una restituzione ad aliquota superiore — fosse sufficiente che la merce venga semplicemente scaricata, senza raggiungere il mercato del territorio di destinazione» [19]. E' questo il motivo per cui il diritto comunitario «subordina il versamento della restituzione variabile all'espletamento delle formalità doganali per l'immissione in libera pratica nel paese terzo, giacché l'espletamento delle formalità doganali garantisce, in linea di massima, alla merce l'accesso effettivo al mercato del paese di destinazione» [20].

«(...) è essenziale, in considerazione degli scopi del sistema delle restituzioni differenziate, che le merci sovvenzionate mediante detta restituzione raggiungano effettivamente il mercato di destinazione per esservi smerciate» [21].

«Invece nell'ipotesi di restituzione non differenziata, concessa per compensare la differenza fra i prezzi di merci nella Comunità e quelli nel commercio internazionale, l'importo della restituzione non viene fissato a seconda del mercato di importazione cui i prodotti sono destinati» [22].

17 — Così la terminologia dell'art. 5 del regolamento.

18 — V. sentenza 11 luglio 1984, causa 89/83, Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Dimex (Racc. pag. 2815, punto 8); v. inoltre sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 18).

19 — V. sentenza 89/83 (citata alla nota 18, punto 9).

20 — V. sentenza nella causa 89/83 (citata alla nota 18, punto 10).

21 — V. sentenza nella causa 89/83 (citata alla nota 18, punto 16); v. analogamente sentenza 31 marzo 1993, causa C-27/92, Möllmann-Fleisch (Racc. pag. I-1701, punto 15).

22 — V. sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 21).

«Per tale motivo (si) (...) esige unicamente la prova che il prodotto è stato esportato fuori della Comunità» [23]. Ciononostante, è «possibile esigere prove supplementari qualora vi sia il sospetto o la certezza che sono stati commessi abusi» [24].

40. A conclusione del confronto tra le due modalità di restituzione si può affermare che «il pagamento di una restituzione differenziata è in linea di principio subordinato alla prova dell'immissione in libera pratica del prodotto nel paese terzo di destinazione e che gli Stati membri possono altresì esigere siffatta prova prima della concessione di una restituzione non differenziata, qualora sussista il sospetto o la certezza del compimento di abusi» [25].

41. Nel caso di specie si tratta incontestabilmente di «restituzioni non differenziate». Al momento degli eventi oggetto della controversia l'Austria non era ancora membro della Comunità europea, cosicché va considerata come paese terzo per quanto riguarda le esportazioni. Ciononostante all'epoca, quanto alle importazioni, l'Austria godeva di un regime speciale in qualità di Stato membro dell'EFTA, il che rendeva economicamente interessante l'importazione nella Comunità di prodotti lavorati. Ai sensi dell'art. 4, n. 1, del regolamento, i diritti alla restituzione sorgono se i prodotti per i quali è stata accettata la dichiarazione di esportazione hanno, nel termine massimo di 60 giorni da tale accettazione, lasciato il territorio doganale della Comunità. Tenuto conto di tale esplicita disposizione, che va inoltre considerata alla luce della già citata giurisprudenza, in linea di principio non è necessaria alcuna ulteriore prova, a meno che sussista il sospetto di un abuso nei confronti della normativa in materia di esportazione. In questo caso si applicherebbe l'art. 5 del regolamento, che definisce le circostanze precise in cui trova attuazione.

42. All'epoca degli eventi all'origine della controversia la Commissione, in base alla documentazione agli atti, riteneva evidentemente che si potessero *in ogni momento* esigere le prove ulteriori di cui all'art. 5 del regolamento. Nel procedimento dinanzi alla Corte la Commissione ha tuttavia sostenuto che, per applicare l'art. 5 del regolamento, si dovevano nutrire almeno gravi sospetti [26] di pratiche fraudolente. In conformità della giurisprudenza citata, anche le parti nella presente causa considerano che solo il sospetto o la certezza di abusi renda applicabile l'art. 5 del regolamento.

43. Nella versione della disposizione applicabile alla controversia le circostanze che configurano un onere della prova ampliato sono definite come «seri dubbi circa la destinazione effettiva del prodotto» [27] o come la possibilità che il prodotto sia

23 — V. sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 22).

24 — V. sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 27).

25 — Sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 30, e punto 1 del dispositivo).

26 — «Degré de suspicion élevé».

27 — V. art. 5, n. 1, lett. a), del regolamento n. 3665/87.

reintrodotto nella Comunità «per effetto della differenza tra la restituzione applicabile al prodotto esportato e l'importo dei dazi all'importazione applicabili a un prodotto identico alla data di accettazione della dichiarazione d'esportazione» [28].

44. Nell'ambito della prima alternativa il contenuto della nozione di «destinazione effettiva» del prodotto potrebbe eventualmente dare adito a dubbi. All'udienza la ricorrente ha sollevato la questione relativa al significato di «destinazione effettiva» in un sistema in cui la destinazione non è, appunto, vincolante. La stessa ricorrente ha risolto la questione nel senso che nel contesto di restituzioni non differenziate si può solo trattare di un paese terzo in generale.

45. Sarebbe ad esempio ipotizzabile, alla luce dell'art. 4, n. 2, del regolamento, secondo cui «ai fini del presente regolamento, i prodotti consegnati come provviste di bordo alle piattaforme di perforazione e di estrazione definite all'articolo 42, paragrafo 1, lettera a), sono considerati aver lasciato il territorio doganale della Comunità», includere anche siffatte circostanze — quindi non solo l'importazione in un paese terzo — nella nozione di «destinazione del prodotto» ai sensi della disposizione. Tuttavia, per tale caso specifico sono previsti particolari meccanismi di controllo ai sensi dell'art. 42 del regolamento n. 3665/87.

46. Si potrebbe quindi concludere che la «destinazione» ai sensi della disposizione vada considerata come una fornitura di merce all'esterno della Comunità, in quanto si tratti di un paese terzo. Tuttavia, in linea con la giurisprudenza della Corte, si deve osservare quanto segue: «[p]er un prodotto il cui prezzo (...) dipende dalle caratteristiche qualitative della sua utilizzazione, abusi potrebbero risultare anche quando la sua utilizzazione effettiva, cioè la sua destinazione effettiva nel senso funzionale del termine, non corrisponda all'utilizzazione specifica propria al prodotto per il quale si richiede la restituzione. Ne consegue che il termine "destinazione" figurante all'art. 5, n. 1, del regolamento n. 3665/87 va inteso in un senso non solo geografico, ma anche funzionale» [29].

47. Considerazioni analoghe valgono anche per i requisiti d'applicazione della seconda alternativa, quella della reimportazione della merce. Le due alternative hanno in comune lo scopo che la merce arrivi in uno Stato terzo per rimanervi, con il conseguente effetto di sgravio per il mercato comune.

28 — V. art. 5, n. 1, lett. b), del regolamento n. 3665/87.

29 — V. sentenza 21 gennaio 1999, causa C-54/95, Germania/Commissione (Racc. pag. I-35, punto 45).

48. Sulla base di un'interpretazione letterale dell'art. 5, n. 2, lett. b), nel caso di specie non si applicherebbe tale disposizione, da un lato perché, — come ha osservato la Commissione [30] — i tassi di restituzione non erano tali da far sussistere un grave rischio di reimportazione di merci identiche e, dall'altro, perché in caso di esportazione della materia prima ed importazione del prodotto lavorato non si tratta di «prodotti identici» [31] ai sensi della disposizione.

49. Non si può tuttavia trascurare che la disposizione sia stata adottata al fine di impedire pratiche fraudolente. Sotto tale aspetto potrebbe eventualmente risultare opportuno interpretare la norma in senso ampio. Se le restituzioni all'esportazione promuovono l'esportazione di un prodotto comunitario, lo scopo perseguito da tale meccanismo, vale a dire lo sgravio per il mercato, potrebbe eventualmente risultare compromesso qualora il prodotto torni nella Comunità dopo aver subito modifiche. Si può comunque supporre che l'auspicato sgravio per il mercato comune non sopraggiunga. Negli eventi all'origine della controversia la Commissione ha perlomeno supposto che esistesse il rischio di pratiche fraudolente.

50. La nuova codificazione del regolamento n. 3665/87 ad opera del regolamento n. 800/99 tiene conto di tale problematica. L'art. 20, n. 1, lett. c), del regolamento recita:

«1. Allorché

a) (...)

b) (...)

c) vi siano fondati sospetti che il prodotto sarà reintrodotto nella Comunità, tal quale o dopo essere stato trasformato in un paese terzo, beneficiando dell'esenzione dai dazi all'importazione o di una riduzione degli stessi,

la restituzione a tasso unico (...) è pagata soltanto se il prodotto ha lasciato il territorio doganale della Comunità conformemente al disposto dell'articolo 7 e

i) nel caso di una restituzione non differenziata, il prodotto è stato importato in un paese terzo entro dodici mesi dalla data di accettazione della dichiarazione di esportazione o ha formato oggetto di una trasformazione o lavorazione sostanziale ai sensi dell'articolo

30 — V. il precedente paragrafo 32.

31 — Il testo francese riporta l'espressione «produits identiques».

24 del regolamento (CEE) n. 2913/92 [32] entro lo stesso termine;

ii) (...)».

51. Sebbene tale disposizione sia entrata in vigore solo il 1° luglio 1999, essa tuttavia rappresenta un indizio per la soluzione della problematica. Criterio determinante è il livello di trasformazione o lavorazione, come emerge dall'aggettivo «sostanziale» e dal richiamo all'art. 24 del regolamento n. 2913/92.

52. Per l'art. 5, n. 1, lett. b), del regolamento, che solo in un'interpretazione estensiva può includere i casi della reimportazione del prodotto trasformato, si devono applicare criteri analoghi. In presenza di una trasformazione o lavorazione sostanziale del prodotto non si può più parlare di «prodotti identici», anche in un'interpretazione molto ampia. In una siffatta situazione si deve inoltre considerare che il prodotto sia pervenuto alla propria destinazione nel senso funzionale.

32 — La disposizione recita: «Una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione» (GU L 302, pag. 1).

53. Nel caso di specie tutte le parti concordano sul fatto che nel processo di lavorazione in questione, in cui veniva prodotta penicillina utilizzando sciroppo di glucosio, quest'ultimo sia venuto meno. In tal senso si tratta di una lavorazione irreversibile e quindi sostanziale del prodotto di partenza sciroppo di glucosio, cosicché non è possibile parlare di una sua reintroduzione nella Comunità sotto forma del farmaco penicillina.

54. La stessa Commissione, nel già citato telefax del 12 luglio 1993 [33], con cui prescriveva la revoca delle misure precedentemente disposte, ha espressamente affermato che l'esportazione [34] di sciroppo di glucosio negli Stati terzi appartenenti all'EFTA a scopo di trasformazione — nell'ambito del regime doganale del perfezionamento attivo — in acido citrico, che può essere a sua volta importato senza dazi doganali nella Comunità, *è del tutto legale.*

55. Di conseguenza, poiché non si configura un caso d'applicazione dell'art. 5 del regolamento, non rileva, in definitiva, neanche il fatto che l'importazione dei prodotti comunitari nello Stato terzo non possa essere dimostrata dall'espletamento delle formalità doganali di immissione in consumo conformemente all'art. 17, n. 3, del regolamento. Tuttavia tale situazione cela un problema generale relativo alla prova, poiché per le esportazioni di prodotti comunitari in un paese terzo in cui tali prodotti vengono trasformati nell'ambito di un regime doganale particolare, non deve essere soddisfatta la condizione della

33 — V. supra, paragrafo 7.

34 — Al riguardo si può soltanto trattare di esportazioni effettuate nell'ambito del regime delle restituzioni.

prova d'importazione in conformità del regolamento.

56. La ricorrente ha giustamente osservato che il legislatore comunitario non voleva ostacolare l'esportazione di prodotti comunitari allo scopo di trasformazione o lavorazione nello Stato terzo d'importazione. Ciò è tanto più valido nella misura in cui, in tali casi, sia conseguito lo scopo della normativa, cioè l'alleggerimento del mercato comune dal prodotto esportato dietro concessione di restituzioni all'esportazione.

57. In tale contesto è utile fare riferimento all'art. 5, n. 1, quarto comma, del regolamento, che permette alle autorità competenti dello Stato membro di esigere prove supplementari atte a dimostrare «che il prodotto è stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione». Ai sensi dell'art. 5, n. 2, secondo comma, del regolamento, la Commissione può chiedere agli Stati membri di applicare la suddetta disposizione. In questo contesto giuridico va inquadrata la richiesta rivolta alla ricorrente nel caso di specie di provare l'immissione delle merci in consumo.

58. Indipendentemente dalla questione se la disposizione possa applicarsi soltanto in presenza di un elevato grado di sospetto [35], essa implica comunque che si possa dimostrare mediante un'altra prova, diversa dai documenti doganali di immissione in commercio, che il prodotto è stato portato a destinazione, sia in senso geografico che funzionale [36].

59. La «prova dell'immissione in consumo» [37] richiesta nel presente procedimento, che non è citata in quanto tale nel regolamento, rende chiaro che si tratta di un'utilizzazione del prodotto nel paese terzo. Indipendentemente dalla denominazione attribuita a tale processo, cioè «consumo» [38], «utilizzazione» [39] o «effettivamente immesso come tale sul mercato» [40], la finalità è evidente. La trasformazione o lavorazione sostanziale del prodotto soddisfa i requisiti dell'utilizzazione descritta e al riguardo non può rilevare il tipo di regime doganale in cui avviene la lavorazione. Nel caso di specie la prova della trasformazione o lavorazione sostanziale dovrebbe pertanto soddisfare i requisiti di cui all'art. 5 del regolamento.

60. Infine, si devono fare alcune riflessioni sul momento in cui è opportuno che siano rese note le prove che devono essere fornite ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 3665/87. Occorre considerare che l'operatore economico che ha richiesto le restituzioni all'esportazione deve essere tempe-

35 — Come sostenuto dalla Commissione.

36 — Causa C-54/95 (citata alla nota 29).

37 — «Preuve de mise à la consommation».

38 — «Consommation».

39 — «Exploitation».

40 — «(...) a été effectivement mis en état sur le marché».

stivamente informato sulla natura delle prove che si esigono da lui, tanto più se si tratta di documenti diversi da quelli espressamente menzionati dal regolamento, poiché, da un lato, il suo diritto alla restituzione all'esportazione è subordinato a tali prove e, dall'altro, egli può influenzare solo in certa misura [41] la modalità d'uso e la destinazione della merce da parte dell'importatore straniero. L'esportatore deve essere messo nella condizione di valutare la possibilità di effettuare l'esportazione senza correre il rischio che gli sia successivamente negato il diritto alla restituzione a causa di eventi indipendenti dalla sua volontà [42].

61. Tale necessità si basa sul principio generale dell'affidamento. In questo contesto oggettivo ciò significa che un esportatore che soddisfi tutti i requisiti regolari di un'esportazione può fare affidamento sul fatto di godere di diritti alla restituzione.

62. Questo principio trova del resto riscontro nel regolamento n. 800/99. Ad esempio, il sessantaseiesimo 'considerando' precisa quanto segue:

«(...) per garantire un'applicazione uniforme in tutta la Comunità del principio del legittimo affidamento per quanto concerne il recupero degli importi indebitamente pagati, è opportuno fissare le condizioni in cui è possibile valersi di tale principio, (...)».

63. L'art. 20, n. 4, primo comma, del regolamento n. 800/99 recita:

«Le disposizioni del paragrafo 1 si applicano *prima* del pagamento della restituzione» [43].

64. Nel caso di specie l'operatore economico non poteva essere a conoscenza della richiesta di prove supplementari prima della lettera dell'ONIC del 16 marzo 1990. La lettera del 26 gennaio 1990 inviata dalla Commissione all'ONIC era espressamente designata come confidenziale. Del resto, secondo costante giurisprudenza, tale corrispondenza burocratica tra la Commissione e l'amministrazione degli Stati membri non produce alcun effetto giuridico diretto per l'operatore economico [44]. Ne deriva pertanto che, anche se l'art. 5 del regolamento n. 3665/87 avesse potuto trovare applicazione — contrariamente alla soluzione qui proposta —, la ricorrente non era stata tempestivamente informata delle prove richieste.

41 — Eventualmente mediante vincolo contrattuale, v. sentenza nella causa C-347/93 (citata alla nota 11, punto 35).

42 — A prescindere dal caso di forza maggiore.

43 — Il corsivo è mio.

44 — V. sentenza 27 marzo 1980, causa 133/79, Sucrimex/Commissione (Racc. pag. 1299, punto 16).

VI — Conclusione

65. Alla luce delle suesposte osservazioni, propongo alla Corte di risolvere come segue la questione pregiudiziale:

Le disposizioni vigenti in data 1° marzo 1990, in particolare l'art. 5, n. 1, del regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, che subordina il versamento della restituzione all'esportazione al presupposto che «(...) il prodotto è stato effettivamente immesso come tale sul mercato del paese terzo d'importazione (...)», non consentono all'ente incaricato del controllo (nella specie l'ONIC) di rimettere in discussione i diritti alla restituzione del fornitore, solo perché la merce fornita era stata usata dal suo cliente straniero per elaborare un altro prodotto, che a sua volta poteva essere riesportato in altri Stati della Comunità economica europea.