

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 5 dicembre 1996 *

1. Nel presente procedimento il Tribunal d'instance di Lille sottopone alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali vertenti sulla validità dell'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo¹.

2. Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra l'amministrazione doganale francese e la società Eridania Beghin-Say SA (in prosieguo: l'«Eridania»). Dopo aver ottenuto la necessaria autorizzazione della direzione doganale, l'Eridania effettuava l'importazione di 11 923 910 kg di zucchero greggio di canna proveniente da Cuba, che essa vincolava al regime di perfezionamento attivo, sistema della sospensione, come risulta dalle dichiarazioni IM5 nn. 257.121 e 257.122, datate 22 aprile 1991.

3. Successivamente l'Eridania poneva termine al regime di perfezionamento attivo utilizzando il sistema della compensazione per equivalenza, il quale consente l'esportazione di merci comunitarie equivalenti a quelle importate da paesi terzi. In pratica, l'Eridania esportava in compensazione a partire dal porto di Dunkerque un quantitativo

di 11 268 097 kg di zucchero bianco, ottenuto da zuccheri greggi di barbabietola o da barbabietole. Queste operazioni venivano denunciate nelle dichiarazioni di esportazione EX3 n. 250.097, del 25 aprile 1991, EX3 n. 250.100, del 30 aprile 1991, e EX3 n. 250.153, del 12 luglio 1991.

4. A seguito di ripetuti accertamenti, l'11 dicembre 1991 la direction des douanes constatava che l'Eridania aveva commesso un'infrazione in sede di conclusione del regime di perfezionamento attivo esportando zucchero ottenuto da zucchero greggio di barbabietola in compensazione dello zucchero greggio di canna importato da Cuba. Questa infrazione riguardava gli 11 268 097 kg di zucchero bianco esportato, per un valore in dogana di 12 845 630 franchi francesi (FF), e l'importo dei dazi, delle imposte e dei prelievi elusi dall'Eridania ammontava a 38 476 561 FF.

Il directeur général des douanes e droits indirects riteneva infatti che il regime di perfezionamento attivo, sistema della sospensione, non fosse applicabile nella fattispecie a causa del disposto dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86, poiché lo zucchero greggio di canna e lo zucchero greggio di barbabietola non erano compresi nella medesima sotto-voce tariffaria. Per questo motivo il 4 ottobre 1994 esso citava in giudizio la società Eridania dinanzi al Tribunal d'instance di Lille,

* Lingua originale: lo spagnolo.

1 — GU L 351, pag. 1.

reclamando dalla convenuta il versamento di 38 476 561 FF a titolo di dazi, imposte e prelievi non corrisposti dalla società².

5. Poiché la controversia poneva in discussione la validità dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86, il Tribunal d'instance di Lille ha ritenuto che essa potesse essere risolta solo dopo la soluzione data dalla Corte di giustizia alle seguenti tre questioni pregiudiziali:

«1) Se sia valido l'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento n. 1999/85, per la parte in cui assoggetta la definizione di "merci equivalenti" alla classificazione della merce controversa nella stessa sottovoce tariffaria della merce importata, benché il regolamento base 16 luglio 1985, n. 1999, non preveda una condizione siffatta.

2) Se sia valido l'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, per la parte in cui assoggetta la definizione di "merci equivalenti" alla classificazione della merce controversa nella stessa sottovoce tariffaria della merce importata, benché una condi-

zione siffatta comporti effetti sproporzionati per gli operatori economici.

3) Se, con riguardo ai principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, sia valido l'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, nella parte in cui assoggetta la definizione di "merci equivalenti" alla classificazione della merce controversa nella stessa sottovoce tariffaria della merce importata, benché il combinato disposto di tale articolo e del regolamento n. 2658/87, relativo alla nomenclatura combinata, abbia repentinamente comportato, a partire dal 1° gennaio 1988 e soltanto sino al 1° gennaio 1992, l'impossibilità di ricorrere al regime di perfezionamento attivo con compensazione per equivalenza tra lo zucchero di barbabietola e lo zucchero di canna».

6. Prima di analizzare approfonditamente tali questioni pregiudiziali, che comportano un giudizio di validità, esporrò sommariamente la disciplina vigente per il regime doganale di perfezionamento attivo.

La disciplina del regime doganale di perfezionamento attivo

7. All'epoca dei fatti controversi il regime di perfezionamento attivo era oggetto di un

2 — L'amministrazione doganale francese accusava la Société générale sucrière di infrazioni analoghe e la citava ugualmente in giudizio per il versamento dei medesimi dazi, imposte e prelievi. Questa decisione dell'amministrazione doganale veniva annullata per vizio di forma con sentenza della Cour d'appel di Parigi 13 settembre 1996.

testo base, il regolamento (CEE) n. 1999/85³, le cui disposizioni d'applicazione sono contenute nel regolamento n. 3677/86.

merci qualora esse siano riesportate fuori del territorio doganale della Comunità sotto forma di prodotti compensatori.

8. Queste disposizioni fanno del perfezionamento attivo un regime doganale economico destinato ad agevolare l'impiego da parte delle imprese comunitarie di merci in provenienza da paesi terzi per la fabbricazione e la lavorazione di merci destinate all'esportazione. Il regime di perfezionamento attivo consente «di non gravare di dazi doganali merci importate da paesi terzi quando esse sono soggette, all'interno della Comunità, a determinati processi di lavorazione o trasformazione e sono poi riesportate fuori della Comunità, come prodotti compensatori»⁴. L'art. 1, n. 2, del regolamento n. 1999/85 prevede due forme di perfezionamento attivo:

— il sistema della sospensione, in base al quale la merce non comunitaria non è soggetta ai dazi all'importazione;

— il sistema del rimborso, il quale comporta l'immissione in libera pratica delle merci dei paesi terzi e il rimborso o l'abbuono dei dazi all'importazione versati per tali

9. In pratica, nella cornice del sistema della sospensione, il perfezionamento attivo consente l'introduzione nel territorio doganale comunitario di una merce non comunitaria senza che sia necessario osservare alcuna formalità d'immissione in libera pratica e senza versare i dazi d'importazione, affinché questa merce sia sottoposta ad operazioni di perfezionamento per poi essere riesportata fuori della Comunità sotto forma di un prodotto compensatore risultante da dette operazioni. Poiché la merce straniera non è destinata ai circuiti economici comunitari, è logico che essa sia esentata dal versamento dei dazi d'importazione, per favorire la sua trasformazione da parte di un'impresa comunitaria nelle migliori condizioni concorrenziali, in vista della sua riesportazione verso paesi terzi⁵.

10. Il perfezionamento attivo costituisce un'eccezione alla regola generale dell'assoggettamento delle merci in provenienza da paesi terzi, introdotte nel territorio doganale della Comunità, agli obblighi dell'immis-

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1985, n. 1999, relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 188, pag. 1).

4 — Sentenza 29 giugno 1995, causa C-437/93, Temic Telefunken (Racc. pag. I-1687, punto 19).

5 — Per un'analisi particolareggiata del regime di perfezionamento attivo v., tra gli altri, U. Baumann, «Le régime douanier du perfectionnement actif», *Revue du marché commun*, 1984, n. 280, pag. 406; C.-J. Berr, e H. Tremau, *Le droit douanier*, Economica, Parigi, 1992; J.-F. Durand, «Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'importation», *Juris-classeur Europe*, fascicolo 542, 1995.

sione in libera pratica e del versamento dei dazi d'importazione. Per tale motivo il ricorso a tale regime doganale, il quale è destinato a rafforzare le potenzialità di esportazione delle imprese comunitarie, è soggetto alla concessione di un'autorizzazione da parte dell'autorità doganale dello Stato membro in cui saranno effettuate le operazioni di perfezionamento. Questa autorizzazione è concessa, ex artt. 5 e 6 del regolamento n. 1999/85, in presenza dei presupposti economici richiesti, vale a dire se il perfezionamento attivo contribuisce a creare condizioni favorevoli all'esportazione dei prodotti compensatori senza danneggiare gli interessi principali dei produttori comunitari.

applicare il regime della compensazione per equivalenza disponendo che:

«1. Quando sussistono le condizioni di cui al paragrafo 2, e fatto salvo il paragrafo 4, l'autorità doganale permette che:

- a) i prodotti compensatori siano ottenuti da merci equivalenti;

(...).

Il regime di perfezionamento attivo si conclude normalmente mediante l'esportazione sotto controllo doganale dei prodotti compensatori fuori del territorio doganale comunitario o quando sono soddisfatti gli altri presupposti di cui all'art. 18 del regolamento n. 1999/85.

11. Nell'ambito del regime doganale di perfezionamento attivo, le operazioni di perfezionamento sono compiute sulla merce non comunitaria al fine di trasformarla in prodotto compensatore destinato alla riesportazione. La regola generale è di conseguenza quella della compensazione per identità. Orbene, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 1999/85 permette in via eccezionale di

Secondo l'art. 1, n. 3, lett. d), del regolamento n. 1999/85, per merci equivalenti s'intendono «le merci comunitarie utilizzate al posto delle merci d'importazione per la fabbricazione dei prodotti compensatori». Il sistema di compensazione per equivalenza consente pertanto la riesportazione di merci comunitarie equivalenti al posto dei prodotti importati da paesi terzi in regime di perfezionamento attivo. Questa compensazione per equivalenza costituisce un'eccezione destinata ad impedire che le imprese comunitarie debbano mantenere catene di produzione distinte per le merci non comunitarie al fine della loro trasformazione in prodotti compensatori, quando esse utilizzano prodotti comunitari simili. Per di più, l'art. 2, n. 1, lett. b), del regolamento permette la compensazione per equivalenza con riesportazione anticipata della merce comunitaria.

Poiché la compensazione per equivalenza costituisce un'eccezione, l'art. 2, n. 4, del regolamento n. 1999/85 permette di adottare provvedimenti volti a vietarne o a limitarne l'uso.

12. Affinché le merci comunitarie possano essere considerate equivalenti a quelle importate in regime di perfezionamento attivo, l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85 stabilisce che esse «(...) devono essere della stessa qualità e possedere le stesse caratteristiche delle merci d'importazione».

13. Allo scopo di precisare i presupposti per il ricorso alla compensazione per equivalenza, l'art. 9 del regolamento n. 3677/86, la cui validità è oggetto di contestazione nel presente procedimento, ha stabilito che:

«Fatto salvo l'articolo 10, per avvalersi della compensazione per equivalenza o dell'esportazione anticipata le merci equivalenti debbono essere classificate nella stessa sottovoce della tariffa doganale comune, essere della stessa qualità commerciale e possedere le medesime caratteristiche tecniche delle merci d'importazione».

Di conseguenza, l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 precisa il contenuto dell'art. 2, n. 2, del regolamento base in merito ai due punti seguenti: da un lato, esso specifica che il termine qualità va inteso nel senso di qua-

lità commerciale, mentre il termine caratteristiche va inteso in quello di caratteristiche tecniche; dall'altro, esso indica che le merci equivalenti devono essere incluse nella stessa sottovoce della Tariffa doganale comune.

14. I regolamenti nn. 1999/85 e 3677/86 sono entrati in vigore il 1° gennaio 1987 e, poiché lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola avevano la medesima classificazione doganale⁶, la compensazione per equivalenza tra i due prodotti era possibile nella cornice del regime di perfezionamento attivo. Tuttavia questa situazione è stata modificata a partire dal 1° gennaio 1988 a seguito dell'entrata in vigore della nuova nomenclatura tariffaria e statistica, la nomenclatura detta «combinata», istituita mediante il regolamento (CEE) n. 2658/87⁷ in applicazione della convenzione internazionale 14 giugno 1983 sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, che la Comunità ha approvato mediante la decisione 87/369/CEE⁸. Nella nomenclatura combinata, lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola occupano due sottovoci tariffarie diverse (con i rispettivi codici NC 1701 11 10 e NC 1701 12 10). A seguito di questa modifica della classificazione doganale, è diventata impossibile, nella cornice del regime di perfezionamento attivo, la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola.

6 — I due prodotti rientravano nella medesima sottovoce tariffaria, secondo la classificazione stabilita con il regolamento (CEE) del Consiglio 28 giugno 1968, n. 950, relativo alla tariffa doganale comune (GU L 172, pag. 1).

7 — Regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (GU L 256, pag. 1).

8 — Decisione del Consiglio 7 aprile 1987, 87/369/CEE, relativa alla conclusione della convenzione internazionale sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci e del relativo protocollo di emendamento (GU L 198, pag. 1).

15. Il regolamento n. 3677/86 è stato modificato in varie occasioni prima di essere codificato mediante il regolamento (CEE) n. 2228/91⁹, entrato in vigore il 1° ottobre 1991. L'art. 9 di questo regolamento continua ad assoggettare la compensazione per equivalenza agli stessi presupposti, cioè lo stesso codice NC, la stessa qualità commerciale e le medesime caratteristiche tecniche. Tuttavia, l'art. 11 dispone che la compensazione per equivalenza di certe merci, come il riso, oggetto dell'allegato IV sia disciplinata dalle disposizioni particolari che figurano in detto allegato.

16. Il regolamento n. 2228/91 è stato modificato dal regolamento (CEE) n. 3709/92¹⁰, il cui art. 1, punto 6, modifica il suddetto allegato IV nel seguente modo:

«3. Zucchero

Il ricorso alla compensazione per equivalenza è ammesso tra lo zucchero greggio di canna compreso nel codice NC 1701 11 90 e lo zucchero greggio di barbabietola compreso nel codice NC 1701 12 90».

Questa eccezione, valida retroattivamente a partire dal 1° gennaio 1992, consente di nuovo la compensazione per equivalenza tra

lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola nella cornice del regime di perfezionamento attivo.

17. Questa situazione è rimasta immutata dopo il 1° gennaio 1994, data di entrata in vigore del codice doganale comunitario¹¹ e delle sue disposizioni di attuazione. L'art. 115 di questo codice riprende infatti testualmente le disposizioni di cui all'art. 2 del regolamento n. 1999/85 sulla compensazione per equivalenza e, per parte sua, l'art. 569 del regolamento n. 2454/93¹² conferma i tre criteri — classificazione tariffaria, caratteristiche tecniche e qualità commerciale — di cui all'art. 9 del regolamento n. 3677/86, mentre il suo allegato 78 consente, in via eccezionale e seguendo il precedente del regolamento n. 3709/92, la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e quello di barbabietola, benché questi prodotti non rientrino nel medesimo codice NC.

Le questioni pregiudiziali

18. Nelle sue tre questioni pregiudiziali il giudice nazionale pone il problema dell'incompatibilità dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86 con i principi di gerarchia delle fonti del diritto, di proporzionalità, di legittimo affidamento e di certezza del diritto, in quanto detta disposizione avrebbe introdotto un criterio supplementare — l'appartenenza

9 — Regolamento (CEE) della Commissione 26 giugno 1991, n. 2228, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 210, pag. 1).

10 — Regolamento (CEE) della Commissione 21 dicembre 1992, n. 3709, che modifica il regolamento (CEE) n. 2228/91 della Commissione che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo (GU L 378, pag. 6).

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

12 — Regolamento (CEE) della Commissione 2 luglio 1993, n. 2454, che fissa talune disposizioni di applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU L 253, pag. 1).

alla medesima sottovoce tariffaria — non espressamente previsto dal regolamento n. 1999/85 in relazione alla compensazione per equivalenza nella cornice del regime di perfezionamento attivo.

bile, di un'interpretazione conforme alle disposizioni del regolamento base»¹⁴.

La prima questione

19. Con tale questione il giudice nazionale domanda se l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 sia valido ad onta del fatto che esso introduce, in relazione alla compensazione per equivalenza, un presupposto supplementare — vale a dire la classificazione nella medesima sottovoce tariffaria — non indicato nell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85. Il Tribunal d'instance di Lille ritiene che tale circostanza potrebbe costituire una violazione del principio di gerarchia delle fonti del diritto, con conseguente invalidità del suddetto art. 9.

20. Seguendo una giurisprudenza costante della Corte, i regolamenti base devono contenere gli elementi essenziali della materia da disciplinare senza che sia necessario che essi stabiliscano tutti i dettagli, i quali possono ben esser definiti mediante le disposizioni di attuazione. «Bisogna tuttavia precisare che un regolamento di esecuzione (...) deve rispettare gli elementi essenziali della materia che sono stati fissati nel regolamento di base (...)»¹³. Per di più, «anche un regolamento di attuazione deve formare oggetto, se possi-

Queste affermazioni non implicano necessariamente l'assenza di qualsiasi margine di manovra delle istituzioni comunitarie in sede di adozione delle norme d'attuazione. Infatti le disposizioni di attuazione possono definire, precisare e sviluppare i contenuti di quelle del testo base, purché esse ne rispettino gli elementi e gli scopi essenziali¹⁵.

21. Nella fattispecie è incontestabile che il rapporto tra il regolamento n. 1999/85 e il regolamento n. 3677/86 è quello esistente tra un testo base e un testo d'attuazione¹⁶. Questa conclusione può essere ricavata con tutta evidenza a partire dai seguenti elementi:

— conformemente al suo preambolo, il regolamento n. 3677/86 ha la sua base giuridica nel regolamento n. 1999/85;

13 — Sentenze 16 giugno 1987, causa 46/86, Romkes (Racc. pag. 2671, punto 16); 10 maggio 1995, causa C-417/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-1185, punto 30), e 13 luglio 1995, causa C-156/93, Parlamento/Commissione (Racc. pag. I-2019, punto 18).

14 — Sentenze 24 giugno 1993, causa C-90/92, Tretter (Racc. pag. I-3569, punto 11) e 10 settembre 1996, causa C-61/94, Commissione/Germania (Racc. pag. I-3989, punto 52).

15 — V. sentenze 30 ottobre 1975, causa 23/75, Rey Soda (Racc. pag. 1279, punti 10-14), e 27 settembre 1979, causa 230/78, Eridania (Racc. pag. 2749, punti 7 e 8).

16 — Conclusioni pronunciate dall'avvocato generale Van Gerven nella causa C-291/91, TVU, decisa con sentenza 11 febbraio 1993 (Racc. pag. I-579, paragrafo 7).

— il regolamento n. 3677/86 è stato adottato in forza della procedura di cui all'art. 31 del regolamento n. 1999/85;

— l'art. 1, punto 1, del regolamento n. 3677/86 qualifica espressamente il regolamento n. 1999/85 «regolamento di base» e, secondo il suo stesso titolo, esso contiene «talune disposizioni d'applicazione» di questo regolamento.

22. Di conseguenza, nel fissare i presupposti della compensazione per equivalenza nella cornice del regime di perfezionamento attivo, l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 deve rispettare gli elementi essenziali di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85 per quanto concerne i criteri applicabili per la determinazione della somiglianza delle merci. A questa disposizione del regolamento n. 1999/85 l'art. 9 aggiunge due precisazioni: da un lato, esso afferma che con il termine qualità occorre intendere la qualità commerciale e con il termine caratteristiche le caratteristiche tecniche e, dall'altro, esso specifica che le merci equivalenti devono essere classificate nella stessa sottovoce della Tariffa doganale comune. La prima precisazione costituisce uno sviluppo assolutamente valido della norma contenuta nel regolamento n. 1999/85 e non è in discussione nel presente procedimento. Tuttavia, per quanto concerne la seconda precisazione introdotta dall'art. 9 (appartenenza delle merci alla medesima sottovoce tariffaria) la questione che si pone nella fattispecie è quella di accertare se essa possa essere validamente aggiunta al regolamento n. 1999/85 o se, al contrario, essa costituisca un criterio supplementare, imposto da tale disposizione per ammettere la compensazione per equivalenza, non

previsto però dall'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85.

23. In sede di osservazioni l'Eridania ha dedotto che il presupposto dell'appartenenza delle merci alla medesima sottovoce tariffaria sarebbe un presupposto nuovo, inserito *ex nihilo* dall'art. 9, il quale non potrebbe essere interpretato come una precisazione aggiunta ai criteri della qualità e delle caratteristiche delle merci imposti dal regolamento n. 1999/85 per ammettere la compensazione per equivalenza. Per di più, il criterio della classificazione tariffaria sarebbe, secondo l'Eridania, più restrittivo dei criteri di qualità e delle caratteristiche delle merci, in quanto la classificazione tariffaria è realizzata ai fini dell'applicazione dei dazi d'importazione sulla merce e per controllare i movimenti di merci all'interno della Comunità a fini statistici. Viceversa, i criteri relativi alla qualità e alle caratteristiche delle merci sarebbero di natura economica e, pertanto, compatibili con lo scopo del regime di perfezionamento attivo.

Il governo francese ritiene parimenti che l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 sia invalido, in quanto esso introdurrebbe il criterio dell'appartenenza delle merci alla medesima sottovoce tariffaria come presupposto supplementare rispetto a quelli previsti dal regolamento n. 1999/85 relativamente alla compensazione per equivalenza.

24. Secondo me, gli argomenti dell'Eridania e del governo francese a favore dell'annullamento dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86 per violazione del principio di gerarchia delle fonti del diritto non possono essere accolti. Ritengo personalmente che il suddetto art. 9 precisi e definisca i contenuti dei presupposti fissati dal regolamento n. 1999/85 in relazione alla compensazione per equivalenza, rispettando gli elementi essenziali stabiliti da questo regolamento e senza oltrepassare i margini di manovra attribuiti alle istituzioni comunitarie per l'adozione delle norme di attuazione. A mio parere, l'art. 9 autorizza indubbiamente questa interpretazione, che lo rende compatibile¹⁷ con l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, per le ragioni che esporrò dopo aver formulato due osservazioni preliminari.

Nella fattispecie, la prima indicazione implica che la validità dell'art. 9 di cui trattasi deve essere analizzata in funzione delle circostanze esistenti al momento della sua adozione e non in funzione delle conseguenze che la modifica della nomenclatura tariffaria, realizzata mediante il regolamento n. 2658/87, ha avuto sull'applicazione di tale disposto al perfezionamento attivo tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola. Il significato della seconda indicazione è che la validità dell'art. 9 deve essere determinata in considerazione di tutti i settori economici e non con riferimento ai suoi effetti sul perfezionamento attivo nel settore specifico dello zucchero.

26. Fatte queste due premesse, passo ora a concentrarmi sulle ragioni che giustificano la validità dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86.

25. Per l'analisi relativa all'eventuale nullità dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86 occorre tener conto del fatto che la legittimità di un atto normativo comunitario deve essere valutata in funzione delle circostanze esistenti al momento della sua adozione e non può dipendere da fatti e circostanze successivi a quest'ultima¹⁸. Inoltre, la validità di una disposizione normativa comunitaria deve essere valutata in linea generale e non alla luce dei suoi effetti in un settore economico determinato o della sua incidenza su un gruppo ristretto di operatori.

27. In primo luogo, ritengo che il criterio dell'appartenenza delle merci alla medesima sottovoce tariffaria precisi e sviluppi quelli delle caratteristiche tecniche e della qualità commerciale. Infatti, il ricorso alla classificazione tariffaria consente alle autorità doganali di disporre di un criterio chiaro, inequivoco e di facile applicazione per determinare l'equivalenza tra la merce importata e la merce comunitaria utilizzata nella lavorazione del prodotto compensatore, poi riesportato nella cornice del regime di perfezionamento attivo. Sembra logico che il legislatore comunitario abbia accolto questo criterio, poiché qualsiasi nomenclatura tariffaria contiene un elenco di merci elaborato

17 — La giurisprudenza comunitaria dà la preferenza ad un'interpretazione delle norme di attuazione che le renda compatibili con le norme di base. Faccio rinvio alle sentenze già citate nella nota 13.

18 — V., tra le altre, sentenze 7 febbraio 1973, causa 40/72, Schroeder (Racc. pag. 125, punto 14), nonché 13 giugno 1972, cause riunite 9/71 e 11/71, Compagnie d'approvisionnement/Commissione (Racc. pag. 391, punto 39).

principalmente in funzione delle loro caratteristiche, della loro composizione e della loro destinazione¹⁹. La Tariffa doganale contiene inoltre regole destinate a facilitare la classificazione delle merci nella voce o sottovoce tariffaria corretta.

Di conseguenza, il ricorso alla classificazione tariffaria consente di precisare i criteri delle caratteristiche e della qualità delle merci al fine di agevolare l'applicazione pratica di questi ultimi, il che è perfettamente in accordo con lo scopo dell'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, il quale mira ad evitare qualsiasi ricorso abusivo alla compensazione per equivalenza, imponendo che siano identiche la merce importata e la merce comunitaria equivalente, esportata sotto forma di prodotto compensatore.

28. In secondo luogo, il regime di perfezionamento attivo costituisce un'eccezione alla regola generale dell'immissione in libera pratica e del versamento dei dazi d'importazione, applicabile alle merci dei paesi terzi introdotte nel territorio doganale comunitario, mentre la compensazione per equivalenza costituisce per parte sua un'eccezione alla regola generale della compensazione per identità, applicabile nella cornice del perfezionamento attivo. Questa circostanza giustifica indubbiamente il fatto che il ricorso alla compensazione per equivalenza sia disciplinato da criteri tali da garantirne un'applicazione rigorosa. In tal senso ritengo che l'appartenenza alla medesima sottovoce tariffaria

sia, in pratica, il solo criterio oggettivo possibile per determinare se la merce comunitaria e quella importata possiedano le medesime caratteristiche tecniche e la medesima qualità commerciale, vale a dire se siano sufficientemente simili onde permettere la compensazione per equivalenza. Senza il ricorso alla classificazione tariffaria, le autorità doganali andrebbero incontro in ciascuna ipotesi ad innumerevoli difficoltà per determinare se sussista o meno equivalenza tra la merce importata e il prodotto comunitario.

29. In terzo luogo, l'art. 2, n. 4, del regolamento n. 1999/85 permette di adottare provvedimenti destinati a vietare o a limitare la compensazione per equivalenza, secondo la procedura prevista all'art. 31. Allo stesso modo, questa limitazione della compensazione per equivalenza può derivare da un'altra disposizione comunitaria. Nella fattispecie, la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola è diventata impossibile a seguito della modifica della nomenclatura tariffaria, operata mediante il regolamento n. 2658/87.

Per di più, dal momento che l'art. 2, n. 4, del regolamento n. 1999/85 concede alle istituzioni comunitarie un margine di manovra significativo per adottare norme di attuazione destinate a vietare o limitare la compensazione per equivalenza, la competenza riconosciuta a dette istituzioni in sede di attuazione deve *a fortiori* comprendere la possibilità di specificare i criteri fissati dal

19 — C.-J. Berr, e H. Tremeau, opera citata, pag. 119.

regolamento n. 1999/85 per determinare l'equivalenza tra il prodotto importato e la merce comunitaria esportata in compensazione.

30. Infine, un'interpretazione sistematica e storica consente di concludere che il criterio della classificazione tariffaria è stato ed è utilizzato in modo generale nella regolamentazione doganale comunitaria per la determinazione della somiglianza o dell'equivalenza tra le merci.

31. Infatti, per quanto concerne l'applicazione delle condizioni economiche nella cornice del perfezionamento attivo, l'art. 5, n. 2, del regolamento n. 3677/86, per determinare se le merci prodotte nella Comunità siano comparabili a merci importate, ricorre ai medesimi criteri dell'art. 9, vale a dire la classificazione tariffaria, la qualità commerciale e le caratteristiche tecniche. A sua volta, l'art. 552 del regolamento n. 2454/93 ha adottato la stessa soluzione.

32. D'altra parte, nella disciplina del perfezionamento attivo anteriore al regolamento n. 1999/85, l'art. 24 della direttiva 69/73/CEE²⁰ consentiva la compensazione per equivalenza con prodotti compensatori provenienti dal trattamento di «merci di spe-

cie, qualità e caratteristiche tecniche identiche». Per parte sua, l'art. 2, n. 2, della direttiva 75/349/CEE²¹ disponeva che «le merci di compensazione debbono risultare classificate sotto la stessa sottovoce tariffaria, essere della medesima qualità commerciale e possedere le medesime caratteristiche tecniche delle merci d'importazione».

La disciplina del perfezionamento attivo successiva al regolamento n. 1999/85 continua a fare riferimento al criterio della classificazione tariffaria. È il caso dell'art. 10 del regolamento n. 2228/91 e dell'art. 569 del regolamento n. 2454/93, i quali provvedono all'attuazione dell'art. 115 del codice doganale comunitario, il disposto dei quali coincide con quello dell'art. 2 del regolamento n. 1999/85.

33. Il criterio della classificazione tariffaria è stato ed è utilizzato parimenti nella cornice del regime di perfezionamento passivo, il quale si collega alla situazione inversa rispetto a quello di perfezionamento attivo. Il regime di perfezionamento passivo consente di esportare temporaneamente merci comunitarie per sottoporle ad operazioni di perfezionamento prima dell'immissione in libera pratica, in esenzione totale o parziale dai dazi d'importazione, dei prodotti ottenuti da queste operazioni²². Nel perfeziona-

20 — Direttiva del Consiglio 4 marzo 1969, 69/73/CEE, relativa all'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative riguardanti il regime del perfezionamento attivo (GU L 58, pag. 1).

21 — Direttiva della Commissione 26 maggio 1975, 75/349/CEE, relativa alle modalità della compensazione per equivalenza e dell'esportazione anticipata nel quadro del regime del perfezionamento attivo (GU L 156, pag. 25).

22 — V. J.-F. Durand, «Régimes douaniers économiques. Régimes de transformation à l'exportation», *Juris-classeur Europe*, fascicolo 543, 1995.

mento passivo, la regola è quella della compensazione per identità, poiché il prodotto compensatore reimportato è ottenuto grazie ad operazioni di perfezionamento cui viene sottoposta la merce comunitaria temporaneamente esportata fuori della Comunità. Orbene, la disciplina comunitaria consente in via eccezionale la compensazione per equivalenza nel quadro del sistema degli scambi standard. In questa ipotesi il prodotto compensatore è sostituito da una merce importata da un paese terzo, denominata «prodotto di sostituzione». Affinché si possa procedere allo scambio standard, l'art. 17 del regolamento (CEE) n. 2473/86²³ e, successivamente, l'art. 155 del codice doganale comunitario hanno stabilito che la merce comunitaria esportata temporaneamente e il prodotto di sostituzione «devono rientrare nella stessa nomenclatura tariffaria, essere della stessa qualità commerciale ed avere le stesse caratteristiche tecniche».

34. Come si può vedere, il criterio della nomenclatura tariffaria è direttamente menzionato nelle norme di base che hanno regolamentato il sistema degli scambi standard nell'ambito del regime di perfezionamento passivo. Indubbiamente questa tecnica legislativa è più adeguata di quella utilizzata nella cornice del perfezionamento attivo ed evita di sollevare questioni come quella posta dal giudice nazionale nel presente procedimento. Detto ciò, questo inserimento del criterio della classificazione tariffaria nelle norme di base disciplinanti il perfezionamento passivo conferma che la formulazione, di cui all'art. 9 del regolamento n. 3677/86, dei criteri per ammettere la compensazione

per equivalenza nel quadro del regime di perfezionamento attivo è compatibile con le disposizioni di cui all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, poiché la somiglianza tra i due regimi doganali economici giustifica il ricorso a criteri identici per determinare l'equivalenza tra merci comunitarie e merci importate. Nella cornice del perfezionamento attivo, il legislatore comunitario ha scelto di inserire nella norma di base una definizione lapidaria dei criteri necessari ai fini della compensazione per equivalenza, di cui ha poi precisato e sviluppato i contenuti nell'art. 9 del regolamento n. 1999/85, mentre, per il perfezionamento passivo, questi criteri sono stati tutti quanti fissati nelle norme di base.

35. Sulla scorta delle considerazioni ora svolte, ritengo l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 valido e compatibile con l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, in quanto il ricorso al criterio della classificazione tariffaria ai fini dell'applicazione della compensazione per equivalenza nella cornice del regime di perfezionamento attivo costituisce una precisazione e uno sviluppo dei criteri previsti da detta disposizione.

La seconda questione

36. Con tale questione pregiudiziale il giudice nazionale desidera sapere se l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 sia contrario al principio di proporzionalità, in quanto assoggetta

²³ — Regolamento (CEE) del Consiglio 24 luglio 1986, n. 2473, relativo al regime del perfezionamento passivo e al sistema degli scambi standard (GU L 212, pag. 1).

l'ammissione della compensazione per equivalenza al criterio della classificazione tariffaria.

37. Poiché ho considerato questa norma conforme all'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, la compatibilità con il regime di proporzionalità inciderebbe parimenti sulla disposizione del regolamento base che ne costituisce il fondamento, in quanto è proprio essa che implica la possibilità di utilizzare la classificazione tariffaria quale criterio per ammettere la compensazione per equivalenza. Pertanto, il problema alla base di tale questione, sollevata dal giudice nazionale, è la compatibilità di questo criterio con il principio di proporzionalità.

38. In sede di osservazioni, l'Eridania allega che il criterio della classificazione tariffaria delle merci non consentirebbe di evitare abusi in caso di utilizzazione del regime di perfezionamento attivo, previsto per agevolare le esportazioni delle imprese comunitarie. A suo parere, il criterio della classificazione tariffaria sarebbe puramente amministrativo, statistico e non economico, e la sua applicazione avrebbe imposto sacrifici sproporzionati alle industrie comunitarie di trasformazione dello zucchero, pregiudicando la loro competitività sui mercati mondiali. In ogni caso, l'Eridania ritiene che il principio di proporzionalità imponga di attribuire al criterio della classificazione tariffaria un carattere indicativo, tale da renderlo una condizione sufficiente, ma non necessaria, della compensazione per equivalenza.

39. Il governo francese ritiene parimenti che il criterio della classificazione tariffaria non rispetti il principio di proporzionalità, essendo inadeguato allo scopo perseguito dal regime di perfezionamento attivo, che è quello di promuovere le esportazioni delle imprese comunitarie quando i presupposti economici necessari sono soddisfatti in modo da non ledere gli interessi essenziali dei produttori comunitari. Il governo francese illustra nei particolari le ragioni per le quali esso ritiene che il criterio della classificazione tariffaria abbia ostacolato il perfezionamento attivo tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola, senza che ciò fosse giustificato da nessuna ragione economica derivante da esigenze della politica agricola comune o della politica commerciale della Comunità.

40. A mio parere, gli argomenti dell'Eridania e del governo francese non possono essere accolti.

41. Secondo la giurisprudenza della Corte, «il principio di proporzionalità, che fa parte dei principi generali del diritto comunitario, richiede che gli atti delle istituzioni comunitarie non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario per il conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati agli scopi perseguiti».

ti»²⁴. Quando il legislatore comunitario dispone di un potere discrezionale, solo il carattere manifestamente inidoneo di un provvedimento, in relazione allo scopo perseguito dall'istituzione comunitaria, può inficiare la legittimità di tale provvedimento²⁵.

merci non comunitarie in regime di perfezionamento attivo.

42. I criteri fissati dall'art. 9 del regolamento n. 3677/86 mirano a garantire un'applicazione rigorosa dell'eccezione costituita dalla compensazione per equivalenza in seno al regime di perfezionamento attivo. Questa compensazione è possibile solo in presenza di un grado elevato di somiglianza tra la merce importata e la merce comunitaria esportata sotto forma di prodotto compensatore. Il presupposto dell'equivalenza mira a contemperare due interessi opposti:

43. Per stabilire un equilibrio corretto tra questi due interessi opposti occorre utilizzare criteri oggettivi e facili da applicare. In tale senso, ritengo che il criterio della classificazione tariffaria sia appropriato allo scopo e conforme agli obiettivi perseguiti dal regime di perfezionamento attivo. Inoltre, nessuno ha dimostrato l'esistenza di un criterio alternativo che consentirebbe di raggiungere un grado di precisione analogo in sede di applicazione della compensazione per equivalenza. L'identità della sottovoce tariffaria costituisce così un presupposto necessario ai fini della compensazione per equivalenza, ma non sufficiente, poiché le merci devono inoltre presentare le medesime caratteristiche tecniche e la medesima qualità commerciale.

— da un lato, il desiderio delle imprese comunitarie esportatrici di semplificare al massimo i loro processi produttivi, senza essere vincolate dall'obbligo della compensazione per identità;

— dall'altro, gli interessi dei produttori comunitari, i quali non devono essere lesi in modo drastico dalle importazioni di

Ad ogni modo, non è consentito ritenere che il criterio della classificazione tariffaria sia manifestamente inadeguato al raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal sistema della compensazione per equivalenza nella cornice del regime di perfezionamento attivo e, di conseguenza, il ricorso a tale criterio può essere imposto dal legislatore comunitario nell'ambito del potere discrezionale adeguato alle sue responsabilità politiche, e ciò senza ledere il principio di proporzionalità.

24 — Sentenze 29 febbraio 1996, cause riunite C-296/93 e C-307/93, Francia e Irlanda/Commissione (Racc. pag. I-795, punto 30), e 5 ottobre 1994, cause riunite C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Crispolti e a. (Racc. pag. I-4863, punto 41).

25 — Sentenze 5 ottobre 1994, causa C-280/93, Germania/Consiglio (Racc. pag. I-4973, punto 90), e 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023, punto 14).

44. Rispetto a questa conclusione è irrilevante la circostanza che, come asserito dalla

Commissione in sede di osservazioni, un gruppo determinato di operatori economici, nel caso di specie le imprese comunitarie esportatrici di zucchero, si sia trovato gravato di oneri particolari durante un determinato periodo a causa dell'utilizzazione del criterio della classificazione tariffaria. Come la Corte ha evidenziato nella sua giurisprudenza²⁶, l'obbligo che hanno le istituzioni comunitarie di aver cura di evitare che gli oneri imposti agli operatori economici superino la misura necessaria al raggiungimento degli scopi perseguiti non può essere commisurato alla particolare situazione di una determinata categoria di operatori. Nemmeno l'impatto che l'applicazione del criterio della classificazione tariffaria ha avuto per un certo periodo di tempo sugli interessi delle imprese comunitarie esportatrici di zucchero può essere considerato discriminatorio.

45. È per questo motivo che giudico non contrario al principio di proporzionalità il criterio della classificazione tariffaria, stabilito dall'art. 9 del regolamento n. 3677/86 in materia di compensazione per equivalenza.

La terza questione

46. Con la terza questione il giudice nazionale desidera sapere se, con il criterio della classificazione tariffaria, l'art. 9 del regola-

mento n. 3677/86 abbia violato i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, rendendo impossibile il ricorso alla compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola nel periodo 1° gennaio 1988-1° gennaio 1992.

47. A proposito del principio del legittimo affidamento, la Corte ha ritenuto nella sua giurisprudenza che esso fa parte dei principi fondamentali della Comunità. Detto ciò, gli operatori economici non possono fare legittimamente affidamento sulla conservazione di una situazione esistente, che può essere modificata nell'ambito del potere discrezionale delle istituzioni comunitarie²⁷. Per quanto concerne la regolamentazione in materia di agricoltura, la Corte ha più volte segnalato che gli operatori economici non possono far valere un diritto quesito alla conservazione di un vantaggio loro derivante dall'istituzione dell'organizzazione comune dei mercati e del quale hanno fruito in un determinato momento²⁸.

48. Secondo me, l'impossibilità di operare una compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola, derivante dal criterio della classifica-

26 — Sentenze 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan* (Racc. pag. 1091, punto 22), e 18 marzo 1980, cause riunite 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78 e 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 e 85/79, *Valsabbia/Commissione* (Racc. pag. 907, punto 118).

27 — V., tra le altre, sentenze 14 luglio 1994, causa C-353/92, *Grecia/Consiglio* (Racc. pag. I-3411), e 14 febbraio 1990, causa C-350/88, *Delacre e a./Commissione* (Racc. pag. I-395).

28 — Sentenze *Crispoltoni e a.*, già citata, punto 58, e *Delacre e a./Commissione*, già citata, punto 34.

zione tariffaria stabilito dall'art. 9 del regolamento n. 3677/86 e dalla modifica della nomenclatura tariffaria introdotta mediante il regolamento n. 2658/87, non costituisce una violazione del principio del legittimo affidamento. Né la disciplina comunitaria né il comportamento delle istituzioni comunitarie potevano far supporre agli operatori che la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di barbabietola e lo zucchero di canna sarebbe stata conservata a tempo indeterminato. Il fatto che questa compensazione sia stata ammessa sino al 31 dicembre 1987 non li autorizzava a dare per scontato che la situazione sarebbe rimasta immutata dopo tale data. La compensazione per equivalenza costituisce un'eccezione alla regola generale della compensazione per identità nella cornice del perfezionamento attivo e appare arduo invocare il legittimo affidamento per il mantenimento di situazioni eccezionali.

Inoltre, il legittimo affidamento non può nemmeno essere invocato in favore del mantenimento di una situazione eccezionale solo perché quest'ultima è stata ripristinata successivamente mediante un atto normativo comunitario, come è successo nella fattispecie con il regolamento n. 3709/92, il quale ha rintrodotto a partire dal 1° gennaio 1992 la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola. Tale circostanza non consente agli operatori di far richiamo al principio del legittimo affidamento per rivendicare un diritto quesito alla conservazione di questo vantaggio.

49. D'altro canto, l'applicazione del criterio della classificazione tariffaria consentiva a qualsiasi operatore economico prudente e accorto di prevedere che la modifica della nomenclatura doganale avrebbe impedito la

compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola se i due prodotti fossero stati classificati in sottovoci diverse. Pertanto, questi operatori non possono invocare una violazione, a loro danno, del legittimo affidamento per il fatto che questa eventualità si è realizzata ²⁹.

50. Per quanto concerne il principio della certezza del diritto, che fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario, esso, secondo la Corte, richiede che una normativa la quale impone carichi al contribuente sia chiara e precisa, affinché questi possa riconoscere senza ambiguità i suoi diritti o doveri e prendere disposizioni in conseguenza e affinché i giudici possano garantirne il rispetto ³⁰.

51. L'art. 9 del regolamento n. 3677/86, il quale impone il criterio della classificazione tariffaria, rispetta, a mio parere, il principio della certezza del diritto, poiché consente agli operatori economici di sapere se la compensazione per equivalenza tra due merci sia possibile o meno nella cornice del regime di perfezionamento attivo. La modifica della nomenclatura tariffaria può cambiare il risultato ottenuto con l'applicazione del criterio della classificazione tariffaria, ma ciò non implica, contrariamente a quanto sostenuto

29 — Sentenze 11 marzo 1987, causa 265/85, Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk/Commissione (Racc. pag. 1155, punto 44), e Delacre e a./Commissione, già citata (punto 37).

30 — Sentenze 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand Frères e Garancini (Racc. pag. 1931); 21 maggio 1988, causa 257/86, Commissione/Italia (Racc. pag. 3249, punto 12), e 22 febbraio 1989, cause riunite 92/87 e 93/87, Commissione/Francia e Regno Unito (Racc. pag. 405, punto 22).

dall'Eridania, che i presupposti per la compensazione per equivalenza siano modificati in modo ambiguo e confuso. Per di più, gli operatori economici hanno appreso con largo anticipo, a partire dal 1° gennaio 1988, che sarebbe intervenuta una modifica nella nomenclatura della Tariffa doganale comune, in seguito all'applicazione della convenzione internazionale 14 giugno 1983 sul sistema armonizzato di designazione e di codificazione delle merci, che la Comunità ha approvato con la decisione 87/369.

52. Nemmeno l'adozione del regolamento n. 3709/92, il quale consente in via eccezionale la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola a partire dal 1° gennaio 1992, è contraria al principio della certezza del diritto, poiché essa riflette in termini chiari e precisi la scelta del legislatore comunitario.

53. Di conseguenza, imponendo il criterio della classificazione tariffaria ai fini della compensazione per equivalenza, l'art. 9 del regolamento n. 3677/86 non viola il principio della tutela del legittimo affidamento né il principio della certezza del diritto.

Osservazione finale

54. Le considerazioni sopra illustrate dimostrano che il presente procedimento non

evidenzia nessun elemento tale da inficiare la validità dell'art. 9 del regolamento n. 3677/86.

55. Tuttavia è giocoforza per me ammettere che il diniego della compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola nel periodo 1° gennaio 1988-31 dicembre 1992 non sembra molto logico se si pensa che questa compensazione era possibile prima di questo periodo e che tale è ridiventata dopo. La circostanza si spiega in larga misura con il funzionamento inadeguato del processo legislativo comunitario, poiché la modifica necessaria della disciplina del regime di perfezionamento attivo non è stata operata al momento opportuno, vale a dire prima dell'entrata in vigore della nuova nomenclatura tariffaria introdotta mediante il regolamento n. 2658/87.

56. La modifica legislativa è avvenuta nel 1992, con l'adozione del regolamento n. 3709/92, entrato in vigore il 1° gennaio 1993, ma le cui disposizioni relative all'autorizzazione della compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola sono state applicate con effetti retroattivi a partire dal 1° gennaio 1992. Ad onta del sesto 'considerando' del regolamento n. 3709/92, non sembra che, come ha indicato il governo francese, la realizzazione di un nuovo regime di rifornimento di zucchero greggio delle raffinerie comunitarie sia stato il motivo per disporre un'eccezione che consentisse la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di

canna e lo zucchero di barbabietola. Sono propenso a ritenere che questa modifica sia stata introdotta quando le istituzioni comunitarie sono state informate del problema che la nuova nomenclatura tariffaria poneva agli zuccherifici della Comunità.

identità, la quale si applica nella cornice del regime di perfezionamento attivo, non può costituire un intervento sproporzionato e intollerabile, lesivo dell'essenza stessa del libero esercizio dell'attività lavorativa professionale degli zuccherifici.

57. In sede di osservazioni orali, il governo francese ha lasciato intendere che la situazione degli zuccherifici danneggiati dall'impossibilità di far ricorso alla compensazione per equivalenza tra il 1988 e il 1992 avrebbe potuto essere risolta mediante l'annullamento del regolamento n. 3709/92, in quanto quest'ultimo ha ammesso la retroattività dell'autorizzazione della compensazione per equivalenza solo per il 1992, mentre avrebbe dovuto prevederla a partire dal 1988. Oltre al fatto che, nella presente controversia, il giudice nazionale non pone in discussione la validità di questo regolamento, la tesi del governo francese sembra completamente infondata.

58. Nelle loro osservazioni, il governo francese e l'Eridania hanno parimenti dedotto che il divieto della compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola avrebbe costituito una violazione del diritto fondamentale al libero esercizio di un'attività lavorativa professionale, sancito dalla giurisprudenza della Corte di giustizia ³¹. Questo argomento mi sembra totalmente infondato, poiché l'impossibilità di utilizzare per un certo periodo uno strumento — la compensazione per equivalenza — previsto dalla legge come eccezione alla regola generale della compensazione per

59. Dopo aver così posto le basi della soluzione delle questioni pregiudiziali, non bisogna disconoscere le gravi conseguenze che potrebbe avere per l'impresa Eridania la decisione che verrà adottata, a tempo debito, dal Tribunal d'instance di Lille. Tuttavia, nell'ambito dell'ordinamento giuridico comunitario, la Corte di giustizia non dispone di nessuno strumento che le consenta di eliminare gli effetti subiti dagli zuccherifici a causa del ritardo e del funzionamento inadeguato del processo legislativo comunitario. La Corte di giustizia dovrebbe infrangere i limiti che, in generale, definiscono l'esercizio della sua funzione giurisdizionale e, segnatamente, limitano la portata della soluzione pregiudiziale ai problemi focalizzati dal giudice nazionale in sede di formulazione della questione, per modificare le conseguenze, più o meno opportune, degli atti normativi adottati dal legislatore comunitario nel quadro del suo potere discrezionale in materia di regime di perfezionamento attivo. In una Comunità fondata sul diritto, è indispensabile che ogni potere eserciti la sua funzione e assuma le proprie responsabilità senza intralciare l'azione degli altri. Ad ogni modo, nell'ambito delle possibilità offertegli dal suo ordinamento giuridico e rispettando sempre la necessaria uniformità richiesta dall'applicazione del diritto comunitario, il giudice a quo potrà attenuare, se le circostanze specifiche del procedimento lo permetteranno, la portata della norma comunitaria sulla validità della quale la Corte di giustizia dovrà ora pronunciarsi.

31 — V., tra le altre, sentenze 11 luglio 1989, causa 265/87, Schröder (Racc. pag. 2237, punto 15), e 13 luglio 1989, causa C-5/88, Wachauf (Racc. pag. 2609, punto 18).

Conclusioni

60. Al termine delle considerazioni qui svolte, propongo alla Corte di giustizia di risolvere le questioni sollevate dal Tribunal d'instance di Lille nei seguenti termini:

- «1) L'art. 9 del regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3677, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 1999/85 relativo al regime di perfezionamento attivo, è valido e compatibile con l'art. 2, n. 2, del regolamento n. 1999/85, poiché il ricorso al criterio della classificazione tariffaria per applicare la compensazione per equivalenza nella cornice del perfezionamento attivo precisa e sviluppa semplicemente i criteri previsti da quest'ultima disposizione.

- 2) Il criterio della classificazione tariffaria, istituito dall'art. 9 del regolamento n. 3677/86 per la compensazione per equivalenza, è compatibile con il principio di proporzionalità e non comporta nessun effetto sproporzionato per gli operatori economici.

- 3) Introducendo il criterio della classificazione tariffaria, l'art. 9, del regolamento n. 3677/86 non ha violato i principi del legittimo affidamento e della certezza del diritto, e ciò pur se la modifica della nomenclatura tariffaria, operata mediante il regolamento n. 2658/87, ha impedito la compensazione per equivalenza tra lo zucchero di canna e lo zucchero di barbabietola nel periodo 1° gennaio 1988-1° gennaio 1992».