

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

WALTER VAN GERVEN

presentate il 10 luglio 1990 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. La Tariefcommissie di Amsterdam sottopone alla Corte una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione e sulla validità del regolamento (CEE) della Commissione 24 maggio 1985, n. 1388, relativo alla classificazione di merci nella sottovoce 12.04 A della Tariffa doganale comune¹.

Antefatti

2. La questione pregiudiziale è stata sollevata nel corso di una controversia sorta tra la Gebr. Vismans Nederland BV (in prosieguo: la « Vismans ») e l'inspecteur der invoerrechten en accijnzen (ispettore dei dazi d'importazione e delle accise) in ordine alla classificazione nella Tariffa doganale comune (in prosieguo: la « TDC ») di merci importate dagli Stati Uniti e dichiarate in dogana il 27 aprile 1987 con la denominazione di « polpe di barbabietole in granuli ». Dall'ordinanza di rinvio della Tariefcommissie risulta che la merce « de qua » presenta le seguenti caratteristiche obiettive:

— proviene da barbabietole da zucchero tagliate e costituisce il residuo di un processo completo di estrazione dello zucchero;

— contiene il 12% di saccarosio calcolato sulla materia secca, ivi compreso quello proveniente dal legante;

— è stata compressa in granuli;

— allo stato attuale della tecnica non può essere riutilizzata in modo economicamente conveniente per un'ulteriore estrazione dello zucchero.

3. Secondo la Vismans, le merci importate vanno classificate all'interno del capitolo 23 della TDC², « Residui e cascami delle industrie alimentari; alimenti preparati per animali », e più esattamente nella sottovoce 23.03 B I:

« 23.03 — Polpe di barbabietole, cascami di canne da zucchero esaurite ed altri cascami della fabbricazione dello zucchero, avanzi della fabbricazione della birra e della distillazione degli alcoli; avanzi della fabbricazione degli amidi ed altri avanzi e residui simili:

A. (...)

B. altri:

2 — La Tariffa doganale comune applicabile all'epoca dei fatti è quella fissata nell'allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 24 novembre 1986, n. 3618, che modifica il regolamento (CEE) n. 3331/85, che modifica il regolamento (CEE) n. 950/68, relativo alla Tariffa doganale comune (GU 1986, L 345, pag. 1).

* Lingua originale: l'olandese.

¹ — GU L 140, pag. 7.

- I. Polpe di barbabietole, cascami di canne da zucchero esaurite ed altri cascami della fabbricazione dello zucchero

II. (...) ».

Al momento dell'importazione, le merci rientranti nella suddetta sottovoce erano esenti da dazi d'importazione e da prelievi agricoli.

L'inspecteur tuttavia procedeva alla classificazione della merce importata nel capitolo 12 della TDC, « Semi e frutti oleosi; semi, sementi e frutti diversi; piante industriali o medicinali; paglia e foraggi », e più esattamente nella sottovoce 12.04 A:

« 12.04 — Barbabietole da zucchero, anche tagliate in fettucce, fresche, disseccate o in polvere; canne da zucchero:

A. Barbabietole da zucchero

B. (...) ».

Conseguentemente a tale classificazione l'inspecteur ingiungeva per la merce importata il pagamento di prelievi per un ammontare (412 024 HFL) più volte superiore al valore dichiarato in dogana (174 875 HFL).

4. La decisione dell'inspecteur di classificare la merce importata nella sottovoce 12.04 A faceva leva sul citato regolamento n. 1388/85, con il quale la Commissione,

esercitando il potere conferitole dal regolamento del Consiglio n. 97/69³, ha fissato un limite massimo del tenore in saccarosio quale criterio distintivo tra barbabietole da zucchero e polpe di barbabietole. L'art. 1 del regolamento n. 1388/85 recita:

« Le fettucce di barbabietole da zucchero, parzialmente private di zucchero, anche ridotte in pellets, sia direttamente mediante compressione, sia mediante l'aggiunta di un legante (fino a circa il 3% in peso), e contenenti un tenore in saccarosio, compreso quello proveniente eventualmente dal legante, superiore al 10% in peso rispetto alla materia secca, devono essere classificate nella sottovoce della Tariffa doganale comune:

12.04 — Barbabietole da zucchero, anche tagliate in fettucce, fresche, disseccate o in polvere; canne da zucchero:

A. Barbabietole da zucchero ».

5. La Tariefcommissie ritiene che la merce importata debba, in considerazione delle sue obiettive caratteristiche, essere classificata come « polpe di barbabietole ». Nondimeno fa rilevare che una simile classificazione appare in contrasto con la disposizione del regolamento n. 1388/85 testé citata. Conseguentemente, essa ha sottoposto alla Corte le due seguenti questioni pregiudiziali:

3 — Regolamento (CEE) del Consiglio 16 gennaio 1969, n. 97, relativo alle misure da adottare per l'applicazione uniforme della nomenclatura della Tariffa doganale comune (GU L 14, pag. 1), come modificato dal regolamento (CEE) del Consiglio 16 luglio 1984, n. 2055 (GU L 191, pag. 1). Il regolamento n. 97/69 è stato nel frattempo abrogato dal regolamento (CEE) del Consiglio 23 luglio 1987, n. 2658, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica e alla Tariffa doganale comune (GU L 256, pag. 1).

« 1) Se le merci controverse, che malgrado il tenore in saccarosio del 12% vanno considerate "polpe di barbabietole" compresse in granuli (pellets) e dezuccherate quanto più è possibile in modo economicamente conveniente, nondimeno rientrano nella nozione di "barbabietole da zucchero parzialmente private di zucchero" di cui all'art. 1 del regolamento (CEE) della Commissione 24 maggio 1985, n. 1388.

2) In caso affermativo, se il regolamento citato sub 1) sia valido ».

Sfera di applicazione del regolamento n. 1388/85

6. Con la prima questione pregiudiziale, la Tariefcommissie mira a stabilire se merci aventi caratteristiche come quelle da essa indicate rientrano nella sfera di applicazione del regolamento n. 1388/85.

La Vismans sostiene che il regolamento riguarda solo le barbabietole da zucchero non ancora sottoposte a un processo completo di estrazione dello zucchero. Al riguardo, richiama le note esplicative del consiglio di cooperazione doganale relative alla sottovoce 23.03 della nomenclatura CCD, nelle quali le « polpe di barbabietole » sono descritte come i residui dell'estrazione dello zucchero delle barbabietole da zucchero costituiti dalle fettucce esaurite. Le merci dalle quali si è estratto tutto lo zucchero possibile in modo economicamente conveniente non potrebbero perciò considerarsi, ai fini dell'applicazione del regolamento n. 1388/85, « barbabietole da zucchero parzialmente private di zucchero », nemmeno qualora il tenore zuccherino residuo sia superiore al 10%.

7. Tale interpretazione mi sembra inconciliabile sia con lo spirito sia con la lettera del regolamento. Risulta dalla motivazione del medesimo che la Commissione ha voluto fissare un criterio preciso, inteso a stabilire se il prodotto residuo dell'estrazione dello zucchero dalle barbabietole da zucchero sia da classificare come « barbabietole da zucchero » ovvero come « polpe di barbabietole ». All'uopo la Commissione ha prescelto un criterio univoco, vale a dire il tenore zuccherino residuo: se il residuo presenta un tenore zuccherino superiore al 10% in peso, ivi compreso lo zucchero proveniente dal legante, deve considerarsi « barbabietola da zucchero ». Altri criteri, quali l'impossibilità allegata dalla Vismans di estrarre ulteriormente zucchero dal residuo in modo economicamente conveniente, non vengono presi in considerazione. Conseguenza ne è che, per il semplice fatto di presentare un tenore zuccherino superiore al 10%, le merci controverse rientrano nella sfera di applicazione del regolamento n. 1388/85.

Sulla validità del regolamento n. 1388/85

8. I rilievi di cui sopra ci conducono alla seconda questione: se, dovendosi applicare alle merci controverse il regolamento n. 1388/85, quest'ultimo sia da ritenere invalido.

Va rilevato, in limine, che il regolamento della Commissione n. 1388/85, adattato ai sensi del regolamento n. 97/69, può *precisare* il contenuto delle voci 12.04, « barbabietole da zucchero », e 23.03 « polpe di barbabietole », ma *non può modificarlo*. Diversamente, la Comunità verrebbe meno agli impegni assunti in forza del Trattato del 15 dicembre 1950 sulla nomenclatura per la

classificazione delle merci nelle tariffe doganali⁴. A tale limitazione del potere della Commissione allude del resto espressamente il secondo « considerando » del regolamento n. 97/69⁵ e ad essa ha fatto altresì riferimento la giurisprudenza della Corte relativa alla interpretazione di questo regolamento⁶.

9. Nella giurisprudenza sopra cennata la Corte ha rilevato che la Commissione, che agisce di concerto con gli esperti doganali degli Stati membri, dispone di un ampio potere discrezionale quanto alla *precisazione* del contenuto delle voci doganali. Tale potere discrezionale, per quanto ampio, non può tuttavia esercitarsi in modo arbitrario e non può risolversi, dietro un pretesto chiarificatorio, nella modifica della nomenclatura TDC.

Conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, la Commissione deve altresì tener conto del fatto che:

« nell'interesse della certezza del diritto e per facilitare i controlli, la classificazione delle merci deve fondarsi sulle caratteristiche e sulle proprietà oggettive dei prodotti, che possono venir verificate al momento dello sdoganamento »⁷.

4 — Sugli impegni assunti in materia dalla Comunità, v. sentenza della Corte 19 novembre 1975, *Nederlandse Spoorwegen* (causa 38/75, Racc. pag. 1439).

5 — Si legge nel secondo « considerando », seconda frase, del regolamento n. 97/69, che le disposizioni del regolamento si propongono di « precisare il contenuto delle voci o sottovoci della Tariffa doganale comune senza tuttavia modificarne il testo ».

6 — V. sentenze 11 novembre 1975, *Bagusat* (causa 37/75, Racc. pag. 1339), 28 marzo 1979, *Biegi* (causa 158/78, Racc. pag. 1103), 20 marzo 1980, *Bagusat* (cause riunite 87/79, 112/79 e 113/79, Racc. pag. 1159) e 19 gennaio 1988, *Imperial Tobacco* (causa 141/86, Racc. pag. 57).

7 — V., tra l'altro, la sentenza 8 febbraio 1990, *Gijs van de Kolk*, punto 12 della motivazione (causa C-233/88, Racc. pag. I-265), che rinvia alla sentenza 16 dicembre 1976, *Luma*, punto 7 della motivazione (causa 38/76, Racc. pag. 2027).

Nel regolamento « de quo » la Commissione ha indubbiamente fatto uso di un criterio obiettivo e facile da verificare per distinguere con maggiore chiarezza le barbabietole da zucchero dalle polpe di barbabietole, quello cioè del tenore residuo in saccarosio. Ci si deve chiedere tuttavia se la Commissione, nel fissare il tenore massimo in saccarosio al 10% in peso, non abbia — trascurando di prescegliere al riguardo un criterio distintivo appropriato, ossia riferendosi alle caratteristiche determinanti del prodotto (v. infra, punto 10) — arbitrariamente classificato come barbabietole da zucchero una categoria di prodotti che sono di fatto polpe di barbabietole, e cioè non abbia in tal modo attribuito alle nozioni di « polpe di barbabietole » e « barbabietole da zucchero » utilizzate nella TDC un contenuto in conseguenza del quale ai suddetti prodotti, malgrado la loro natura, deve riservarsi una classificazione doganale non consona a quest'ultima. Simili delimitazioni delle voci doganali, che non tengono conto delle caratteristiche determinanti dei prodotti in causa, si risolverebbero in arbitrarie modifiche della TDC da parte della Commissione⁸.

Per risolvere tale questione, giova tener presente che in genere le fettucce di barbabietole da zucchero, una volta dezuccherate, possono contenere solo un tenore residuo di saccarosio del 6-7%, ma in taluni casi, tra l'altro a causa delle condizioni climatiche (quando ad esempio le barbabietole da zucchero da sottoporre a lavorazione abbiano subito una gelata), detto tenore residuo può essere superiore al 10%.

8 — Per fare un esempio grottesco, la Commissione non può, col pretesto di precisare la TDC, classificare una bicicletta nella categoria « automobili » avvalendosi del criterio, pure obiettivo e agevolmente verificabile, secondo cui la bicicletta, così come l'automobile, possiede delle ruote, poiché un siffatto criterio non tiene conto della caratteristica determinante considerata dalla TDC, ossia che tale veicolo non viene azionato da un motore, ma da pedali (v. nota esplicativa del CCD relativa alla voce 87.12 della nomenclatura CCD).

10. Caratteristica determinante delle polpe di barbabietole, secondo la TDC, è quella di essere un residuo dell'industria dello zucchero. Ciò si evince dal titolo del capitolo 23 come pure dal testo della voce 23.03 B I. Le polpe di barbabietole sono ricomprese nel capitolo 23, recante il titolo « residui e cascami dell'industria alimentare », e classificato nella sottovoce 23.03 B I assieme agli « Altri cascami della fabbricazione dello zucchero ». Ciò è quanto risulta, parimenti, dalle note esplicative del consiglio di cooperazione doganale, nelle quali, come si è già rilevato, esse vengono descritte come i residui dell'estrazione dello zucchero dalle barbabietole da zucchero costituiti dalle fettucce esaurite. Il che corrisponde, in definitiva, all'accezione generalmente riconosciuta a tale parola nel linguaggio comune⁹.

La nozione di « residui » e « cascami » di cui al titolo del capitolo 23 non sono, conformemente alla giurisprudenza della Corte sulla classificazione doganale di merci, quali segnatamente le pule di soia, nella voce 23.04 della TDC, nozioni equivalenti. In particolare nelle sentenze 11 marzo 1982, Fancon¹⁰, e 22 settembre 1988, Cargill¹¹, la Corte ha sottolineato che la nozione di « residui » (francese: *résidus*) non va confusa con quella di « scarti » (francese: *déchets*). Quest'ultima comprende, secondo la Corte, prodotti quasi privi di valore già contenuti nel prodotto base e che non vengono tra-

sformati durante il processo di estrazione. La prima invece (*résidu*) designa un prodotto che costituisce il risultato diretto del processo di estrazione. Nella voce 23.03, nella quale sono ricomprese le polpe di barbabietole, si fa uso del termine « cascami » (nel senso di *déchets*) e non del termine « residui ». Non intendo attribuire a tale circostanza un'importanza decisiva. Nella nota esplicativa del CCD relativa alla voce 23.03 le polpe di barbabietole vengono del resto descritte come « residui ». Ciò che mi sembra invece più rilevante è che la giurisprudenza della Corte ha sottolineato che le merci in questione, siano esse cascami o residui, sono pur sempre il risultato *finale* di un processo industriale di estrazione.

La sentenza Fancon è interessante anche sotto un diverso profilo. In essa la Corte ha infatti riconosciuto che la circostanza che la farina di estrazione di soia non sia interamente disoleata non implica che non si possa considerare tale merce come « residuo ». La Corte ha precisato che l'operazione di disoleazione è spinta fino al punto in cui la tecnica lo consente e che la presenza di un quantitativo minimo di olio residuo non è incompatibile con la classificazione doganale di tale prodotto in funzione della sua « proprietà principale », ossia di quella che ho già indicato e continuerò in prosieguo a indicare come « caratteristica determinante » (ai fini della classificazione nella TDC).

9 — V. Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse Taal*, undicesima edizione interamente rivista, in cui al termine « polpe » corrisponde, come nelle note esplicative del CCD, la definizione « prodotto residuo dell'estrazione dello zucchero e dell'acqua superflua dalle fettucce di barbabietole da zucchero ». In *Petit Robert, dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, edizione 1986, il termine « polpe » è definito in particolare come « *résidu pâteux du traitement de certains végétaux dans les sucreries et distilleries* ».

10 — Sentenza 11 marzo 1982, Fancon, punto 14 della motivazione (causa 129/81, Racc. pag. 967).

11 — Sentenza 22 settembre 1988, Cargill, punto 11 della motivazione (causa 268/87, Racc. pag. 5151).

11. Dalle considerazioni che precedono consegue, a mio parere, che deve intendersi per polpe di barbabietole un prodotto finito, più esattamente un residuo delle barbabietole da zucchero che, dopo aver subito un

processo di estrazione, dello zucchero nella specie, non sia più idoneo ad essere impiegato come materia prima nella fabbricazione dello *zucchero*. Se la Commissione intende delimitare tale nozione fissando con regolamento un limite massimo per il tenore in saccarosio, occorre che tale limite massimo, magari applicato facendo uso di margini adeguati, tenga conto della possibilità (o impossibilità) per l'industria saccarifera di procedere a ulteriori estrazioni di zucchero dalle merci in questione. Ove in tale limite massimo non si tenesse alcun conto della suddetta caratteristica determinante delle polpe di barbabietole, il regolamento della Commissione avrebbe peraltro come conseguenza che i prodotti importati, che in sostanza sono polpe di barbabietola e non barbabietola da zucchero, andrebbero assoggettati all'elevato prelievo previsto per le barbabietole da zucchero, istituito per evitare il crollo del mercato comunitario dello zucchero, malgrado il fatto che queste merci non sono adatte ad essere utilizzate come materia prima dell'industria saccarifera. In pratica l'imposizione di tale prelievo equivarrebbe, nella maggior parte dei casi, a precludere a questi prodotti l'accesso al mercato comunitario per motivi del tutto estranei all'organizzazione comune dei mercati ¹².

12. Nel quarto « considerando » del regolamento n. 1388/85, la Commissione afferma che è « opportuno » fissare il tenore limite in saccarosio al 10%, senza però giustificare i motivi di tale scelta. Dalle spiegazioni fornite in udienza dalla Commissione emerge che il suddetto tasso costituisce di fatto il risultato di compromesso tra gli esperti degli Stati membri, che si sono basati sul tenore residuo in saccarosio delle barbabietole da zucchero cui generalmente si perviene nella

pratica al termine del processo di estrazione dello zucchero, e non sul tenore in saccarosio a partire dal quale può essere effettuata una nuova operazione di estrazione dello zucchero in modo economicamente conveniente. Il risultato di tale compromesso è stato dapprima formulato in una nota esplicativa sulla tariffa doganale comune delle Comunità europee. In tale nota i prodotti che presentano un tenore in saccarosio superiore all'8% in peso, escluso quello proveniente dal legante, erano indicati come barbabietole da zucchero. La percentuale in peso definita in tale nota esplicativa è stata ripresa nel regolamento n. 1388/85, con la differenza però che in quest'ultimo si è tenuto conto del tenore in saccarosio proveniente dal legante, arrotondandosi il tenore complessivo in saccarosio al 10% in peso. Dalla genesi del regolamento non è dato desumere elementi in base ai quali ritenere che il tenore limite adottato per distinguere le barbabietole da zucchero dalle polpe di barbabietole sia stato fissato in modo pertinente e non arbitrario, vale a dire secondo un criterio basato sulla caratteristica, che la TDC reputa determinante, delle polpe di barbabietole, ossia la circostanza che trattasi di prodotti che non possono più fungere da materia prima per l'industria saccarifera.

13. Nell'ordinanza di rinvio, la Tariefcommissie rileva che è pacifico che le merci importate, che presentano un tenore in saccarosio pari al 12%, hanno subito un processo completo di estrazione dello zucchero e che questa operazione non può venire ulteriormente effettuata in modo conveniente sul piano economico. La Commissione non ha contestato tali affermazioni, tuttavia fa rilevare che una disciplina comunitaria non può prendere in considerazione unicamente circostanze presenti al momento della sua adozione, ma deve altresì tener conto di situazioni che possono prodursi in avvenire, nei

12 — Nella fattispecie, l'inspecteur ha preteso, nella causa principale, il pagamento di prelievi il cui importo supera più volte il valore dei granuli di polpe di barbabietole importati (v. punto 3).

casi in cui, ad esempio, i prezzi sul mercato dello zucchero — da sempre un mercato instabile — subiscano forti aumenti.

La Commissione ha senz'altro ragione quando afferma che una disciplina comunitaria deve tener conto di situazioni future; tuttavia occorre anche che essa si basi su ipotesi che possano ragionevolmente verificarsi. Sotto tale profilo, la Commissione non ha confutato l'argomento addotto dalla Vismans, secondo cui non si può ragionevolmente supporre che i prezzi di mercato subiscano fluttuazioni tali da rendere economicamente convenienti per l'industria saccarifera, in considerazione degli elevati costi ad esse connessi, le operazioni di estrazione dello zucchero da polpe di barbabietole aventi tenore in saccarosio pari al 12%. Al contrario, è emerso, durante l'udienza, che

la Commissione non è al corrente di casi in cui in passato l'industria saccarifera abbia effettuato un'ulteriore estrazione di zucchero da barbabietole da zucchero che avevano già subito una prima volta tale operazione.

14. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la mia conclusione è che la Commissione non si è limitata ad una semplice precisazione delle voci doganali controverse. Al contrario, le ha ridefinite fissando quale elemento distintivo tra barbabietole da zucchero e polpe di barbabietole un tenore in saccarosio così basso da precludere la classificazione nella sottovoce 23.03 B I a merci che, alla luce della caratteristica ritenuta determinante (o principale) dalla TDC¹³, vanno considerate polpe di barbabietole.

Conclusione

15. In conclusione, propongo alla Corte di risolvere le due questioni pregiudiziali come segue:

- « 1) Un prodotto che presenti un tenore in saccarosio pari al 12% in peso, ivi compreso il saccarosio eventualmente proveniente dal legante, e costituisca il residuo di un processo completo di estrazione dello zucchero da barbabietole da zucchero, rientra nella sfera di applicazione del regolamento (CEE) della Commissione 24 maggio 1985, n. 1388.
- 2) Quest'ultimo regolamento è invalido in quanto produce la conseguenza che un prodotto che costituisce il risultato finale di un processo completo di estrazione dello zucchero dalle barbabietole e non può più essere utilizzato come materia prima dall'industria saccarifera deve essere classificato nella sottovoce 12.04 A " barbabietole da zucchero " della TDC ».

13 — V. sentenza Fancon, citata.