CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CLAUS GULMANN
presentate il 29 ottobre 1992 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. La presente causa trae la sua origine da una controversia tra una società tedesca (in prosieguo: la «Krohn») e l'amministrazione delle dogane tedesche e verte sulla classificazione doganale di merci che la Krohn aveva importato dagli Stati Uniti nel 1986. La Krohn aveva indicato nella dichiarazione doganale che trattavasi di prodotti derivati dall'estrazione dell'olio di granturco rientrante nella sottovoce 23.04 B della Tariffa doganale comune. Questa voce era esente da dazi.

Dai campioni prelevati dall'amministrazione doganale è risultato che le merci non erano «prodotti puri derivati dalla fabbricazione dell'olio di granoturco», ma contenevano resti di tutoli, di soia e di grano come pure altre particelle. Per questa ragione l'autorità doganale classificava le merci nella voce doganale 23.07 come preparazioni di alimenti ad uso zootecnico. Questa posizione prevedeva dazi d'importazione tra il 6 e il 15%.

2. La posizione 23.04, applicabile nella versione vigente nel 1986, comprende: «panelli, sansa di olive e altri residui dell'estrazione degli oli vegetali, escluse le morchie». La sottovoce 23.04 A comprende «le sanse di olive e altri residui dell'estrazione dell'olio di oliva» e la sottovoce 23.04 B gli «altri» panelli, e residui dell'estrazione degli oli vegetali. La voce 23.07 comprende le «preparazioni foraggere, melassate o zuccherate; altre preparazioni del genere di quelle utilizzate nell'alimentazione degli animali» [1].

Il regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1974, n. 482 [2], contempla le modalità relative alla classificazione doganale dei residui dell'estrazione dell'olio di germi di granoturco nella sottovoce 23.04 B. L'art. 1, ultima frase, dispone quanto segue:

«Tali residui non possono, inoltre, contenere componenti che non provengono dai chicchi di granoturco».

3. Il Finanzgericht di Amburgo ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 1, ultima frase, del regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1974, n. 482, debba essere interpretato nel senso che la merce rientra sotto la voce 23.04 B della TDC anche quando,

* Lingua originale: il danese.

1 — V. regolamento (CEE) del Consiglio 5 dicembre 1985, n. 3331, che modifica il regolamento (CEE) n. 950/68, relativo alla Tariffa doganale comune (GU L 331, pag. 1).

2 — GU L 57, pag. 23.

oltre ai residui dei chicchi di granoturco, in essa sono contenuti anche altri elementi come tutoli o altri cereali, o, parti di questi ultimi.

2) In caso di soluzione affermativa della questione sub 1): quanta elevata può essere la percentuale delle parti di elementi estranei, e di quali parti estranee, eventualmente, deve trattarsi».

La prima questione

4. L'olio di germi di granoturco è fabbricato a partire dai germi di granoturco sia mediante pressione, sia ricorrendo all'uso di solventi. Il germe di granoturco costituisce parte del granoturco, di modo che sovente la materia prima è costituita da prodotti composti da germi di granoturco e da frammenti dell'endosperma e del pericarpio del chicco di granoturco [3].

5. Dall'ordinanza di rinvio risulta che il Finanzgericht di Amburgo con la prima questione vuole che sia innanzi tutto risolta la questione se il termine «chicco di granoturco» di cui all'art. 1, ultima frase, del regolamento n. 482/74, comprende la pianta di granoturco nel suo insieme o soltanto il chicco di grano in sé. La formulazione di questa disposizione in tutte le versioni linguistiche dimostra che soltanto componenti provenienti dal chicco di granoturco, con esclusione di altre parti della pianta di granoturco, possono essere contenuti nei «residui dell'estrazione dell'olio di germi di granoturco» [4]. Si tratta a tal riguardo, inoltre, di un'interpretazione di buon senso, se si considera che solo il germe di granoturco contenuto nel chicco di granoturco costituisce la materia prima lavorata al momento di una siffatta estrazione.

6. Mi sembra tuttavia altrettanto evidente che l'ultima frase dell'art. 1 del regolamento n. 482/74, secondo la quale i residui non possono «contenere componenti che non provengano dai chicchi di granoturco» non implica — nonostante la sua formulazione — una condizione di purità assoluta per quanto riguarda il prodotto considerato.

Tale è pure la tesi del giudice a quo; nello stesso ordine di idee, la Krohn e la Commissione sostengono, avvalendosi di argomenti convincenti, che la presenza di impurità — entro certi limiti — non deve escludere la classificazione doganale di un prodotto nella sottovoce doganale 23.04 B.

Questa opinione è basata, in particolare, su informazioni in base alle quali è praticamente impossibile produrre residui perfettamente puri derivati dall'estrazione dell'olio di germi di granoturco. La Commissione ha esposto che i metodi utilizzati in occasione della trasformazione del granoturco non consentono di escludere, entro limitate proporzioni, la presenza di impurità provenienti da altri elementi della pianta di granoturco e che la fab-

3 — V. quarto 'considerando' del regolamento n. 482/74.

4 — Si può, in particolare, rimandare alla versione inglese che usa l'espressione «maize grains». È escluso, di conseguenza, intendere, come sostenuto dalla Krohn nella causa principale, il termine utilizzato nella versione tedesca «Maiskorn» nello stesso modo che il termine inglese «corn», che fa riferimento alla pianta di granoturco nel suo insieme.

bricazione di «pellets», il trasbordo, il trasporto come pure l'immagazzinaggio dei residui danno sempre luogo, in pratica, alla comparsa di impurità provenienti da altri tipi di cereali o di soia. Queste informazioni sono confortate dalle informazioni raccolte dal giudice a quo, nel contesto degli atti istruttori da lui disposti, come pure dalle informazioni fornite dalla Krohn.

Il regolamento n. 482/74, non può essere interpretato in modo da escludere in pratica l'applicazione della voce doganale, della quale il regolamento ha lo scopo di definire il campo di applicazione.

7. È altresì possibile trovare punti di appoggio a sostegno di questa interpretazione tra i 'considerando' del regolamento n. 482/74. Il terzo 'considerando' è così formulato:

«(...) non possono essere ritenuti residui né i prodotti da cui sia ancora possibile estrarre l'olio in maniera economicamente redditizia, né i prodotti che contengono sostanze (tranne che in quantità trascurabile) che non abbiano subito un trattamento di estrazione di olio e siano stati aggiunti ai residui veri e propri».

Siccome l'aggiunta di componenti in misura trascurabile non esercita alcuna influenza sulla classificazione doganale in seno alla sottovoce 23.04 B, si deve a fortiori ritenere accettabile la presenza di impurità (cioè l'aggiunta non intenzionale) in quantità trascurabili.

8. Infine, dalla giurisprudenza della Corte è possibile dedurre che l'adozione di questo regolamento perseguiva un obiettivo diverso dall'enunciazione di un obbligo di purezza assoluta.

Nella sentenza 30 novembre 1972, Granaria, la Corte ha constatato che la sottovoce 23.04 B abbraccia unicamente il risultato di un'operazione d'estrazione di olio [5]. Si è tentati di interpretare il regolamento n. 482/74 alla luce di questa sentenza, la quale è stata pronunciata prima dell'adozione di questo regolamento. Ponendo il requisito controverso ai fini della classificazione doganale nella sottovoce 23.04 B, il legislatore, ha, a quanto pare, voluto semplicemente distinguere i residui ottenuti a partire dai chicchi di granoturco dai prodotti che, oltre a residui veri e propri, contengono componenti che non hanno subito un trattamento di estrazione dell'olio [6]. Per contro, questa interpretazione teleologica non esclude in modo preciso che prodotti contenenti talune impurità inevitabili costituiscono l'oggetto di una classificazione doganale come risultato reale di un'operazione di estrazione di olio [7].

Emerge altresì dalla giurisprudenza della Corte che non è sufficiente, ai fini della classificazione doganale nella sottovoce 23.04 B, che si possa constatare che a un prodotto

5 — Causa 18/72 (Racc. pag. 1163; v. in particolare i punti 11 e 12 della motivazione)

6 — V. a questo riguardo il terzo e il sesto 'considerando' del regolamento n. 482/74.

7 — Va osservato che, anche in sentenza pronunciate dopo l'adozione del regolamento n. 482/74, la Corte ha sottolineato che dalla redazione stessa della sottovoce 23.04 B emerge che i prodotti rientrano in quest'ultima voce solo se si tratta di «prodotti risultanti direttamente dall'operazione di estrazione dell'olio e non di prodotti già contenuti nel prodotto di base e che non vengono trasformati durante il procedimento di estrazione dell'olio». V. la sentenza della Corte 22 settembre 1988, causa 268/87, Cargill (Racc. pag. 5151, punto 11 della motivazione). V. inoltre la sentenza della Corte 11 marzo 1982, causa 129/81, Fancon (Racc. pag. 967, punto 14 della motivazione).

siano state mescolate impurità soltanto involontariamente. Dalla sentenza della Corte 23 marzo 1972, Henck [8], emerge che un prodotto dev'essere classificato nella voce doganale 23.07 e non nella voce 23.04 qualora si tratti di un miscuglio di diverse componenti e che non occorre far riferimento al carattere intenzionale o no di detto mescolamento. Se pertanto l'impurità definita non intenzionale ha raggiunto un livello che implica che il prodotto dev'essere, in base ad una obiettiva valutazione della sua composizione, caratterizzato da un punto di vista obiettivo come miscuglio, esso rientra nella sottovoce 23.07.

La seconda questione

9. Con la seconda questione, il giudice a quo vuole conoscere la posizione della Corte, da un lato, per quanto riguarda la percentuale massima autorizzata di componenti non provenienti dal chicco di granoturco e, dall'altro, per quanto riguarda i tipi di componenti così autorizzati.

Il problema centrale che si pone nel contesto della soluzione da dare a questa questione è quello di sapere se la Corte può e deve fissare una determinata percentuale di impurità ritenute accettabili nei residui di cui si tratti.

Da un lato, l'interesse della certezza del diritto e dell'applicazione uniforme della Tariffa doganale comune in tutta la Comunità milita a favore di una determinata percentuale. La Krohn e la Commissione condividono il parere che, in linea di principio, una determinata percentuale sia auspicabile.

Dall'altro, è dubbio che questa percentuale debba essere fissata dalla giurisprudenza della Corte. A mia conoscenza, la Corte non ha, in passato, fissato percentuali in situazioni quali quelle di cui alla presente fattispecie. Nella citata sentenza 23 marzo 1972, Henck, che verteva, tra l'altro, sulla classificazione doganale di prodotti nella voce 23.07, la Corte ha constato che «per quanto riguarda le percentuali, spetta al giudice nazionale applicare il diritto vigente al caso particolare» [9].

10. La Krohn ha sostenuto che la quantità trascurabile [10] — e pertanto accettabile — di impurità dev'essere fissata nel 5% e che sono accettabili le impurità naturali e innocue, come i tutoli di mais, le parti della pannocchia di mais, ma anche chicchi di altre specie coltivate, come i semi di cereali, e altri chicchi oleaginosi come pure i chicchi delle erbe spontanee. A sostegno di questa tesi, la Krohn ha fatto riferimento agli usi di commercio, a dati tecnici ed economici e ad altre norme comunitarie.

Per quanto riguarda queste ultime norme, la Krohn ha invocato la direttiva del Consiglio 23 novembre 1976, n. 77/101/CEE, relativa alla commercializzazione degli alimenti semplici per gli animali [11]. Secondo l'art. 4 della direttiva, le disposizioni generali dell'allegato A alla direttiva sono applicabili al momento della commercializzazione degli alimenti

8 — Causa 36/71, Racc. pag. 187.

9 — Punto 12 della motivazione.

10 — Per accreditare l'idea che si tratta di fissare quantità che si possono considerare trascurabili, la Krohn si avvale dei 'considerando' del regolamento n. 482/74. V. in particolare in questo contesto, il terzo 'considerando'.

11 — GU 1977, L 32, pag. 1.

semplici. Il punto 2.3 dell'allegato A dispone quanto segue:

«Salvo il caso che altri valori siano stati fissati per taluni alimenti semplici, la purezza botanica dei prodotti e dei sottoprodotti elencati nella parte B, ai punti 1 e 2, deve raggiungere almeno il 95%».

La parte B, punti 1 e 2 della direttiva, comprende inoltre, i panelli di germe di granoturco e le farine di estrazione di germe di granoturco, definiti come sottoprodotto di oleificio ottenuto per estrazione dai germi di granoturco ai quali sono ancora aderenti parti della mandorla farinosa e del tegumento [12].

11. La Commissione deduce che è possibile classificare dei prodotti nella sottovoce doganale 23.04 B solo se le impurità si compongono «di quantitativi molto limitati di elementi provenienti da tutoli di mais o da altri tipi di cereali», per i quali è accertato che «la presenza (...) in occasione della produzione dei residui o nelle condizioni correnti del loro immagazzinaggio e del loro trasporto non può essere evitata per ragioni tecniche o che potrebbe esserlo solo a un costo economicamente sproporzionato». Nel corso della fase orale del procedimento, la Commissione ha sottolineato che non è possibile, sulla base delle perizie di cui si dispone, fissare una percentuale relativa alle impurità accettabili, che possa applicarsi nell'insieme della Comunità. Per quanto riguarda le impurità composte da elementi provenienti da cereali diversi dal mais e dalla soia, la Commissione ha precisato nelle sue osservazioni scritte che si doveva, in generale, operare nella presunzione che una quantificazione di detti elementi si rivela impossibile.

12. Sono, a prima vista, tentato di suggerire alla Corte di attribuire importanza decisiva alla direttiva 77/101 [13]. Infatti, il tasso di purezza fissato nella direttiva dev'essere valutato in relazione alle esigenze di ordine generale poste, per quanto riguarda gli alimenti semplici per animali, dall'art. 3, della direttiva, a tenore del quale siffatti prodotti debbono essere «di qualità sana, leale e mercantile», «e non (presentare) alcun pericolo per la salute degli animali o delle persone né (essere) presentati o commercializzati in modo da indurre in errore».

Dato che i residui dell'estrazione dell'olio di germi di granoturco, se contengono impurità in percentuale inferiore al 5% sono considerati di qualità mercantile e possono essere commercializzati sotto detta denominazione nella Comunità senza che ciò induca in errore, sembra, a prima vista, ragionevole che detti prodotti siano pure classificati nella voce doganale corrispondente ai «residui dell'estrazione dell'olio di germi di granoturco». Sarebbe beninteso altrimenti se la Commissione fissasse espressamente, in un regola-

12 — Risulta dalle note esplicative della nomenclatura del consiglio di cooperazione doganale che i residui rientranti nella sottovoce doganale 23.04 B possono «presentarsi in pani appiattiti (gallette), in granuli o sotto forma di farina a grandi grani (farina di panelli). Essi possono altresì presentarsi sotto forma di cilindri, di sfere ecc. (pellets), agglomerati sia mediante semplice pressione sia mediante l'aggiunta di leganti (melassa, materia amidacea, ecc.); in quest'ultimo caso, la quantità di legante è in genere inferiore al 3% del peso».

13 — La direttiva non era stata ancora adottata nel momento in cui la Corte ha pronunciato la citata sentenza Henck (punto 9 della motivazione).

mento doganale, un diverso grado di purezza per detti residui.

Nel corso della fase orale del procedimento, la Commissione ha sostenuto che, nell'interpretare la Tariffa doganale comune, non si può attribuire importanza alla direttiva 77/101, tenuto conto, a suo avviso, del diverso obiettivo perseguito da quest'ultima. La Commissione ha osservato, a questo proposito, che la direttiva intende operare una delimitazione tra gli alimenti zootecnici semplici e gli alimenti zootecnici composti. Dato tuttavia che — come innanzi indicato — il regolamento n. 482/74 deve avere l'obiettivo di operare una delimitazione tra i residui, destinati ad essere classificati nella sottovoce doganale 23.04 B, e i miscugli per animali, destinati ad essere classificati nella sottovoce doganale 23.07, è difficile intravedere una differenza decisiva. La Commissione ha, inoltre, sostenuto che sarebbe stato logico prevedere, nel contesto del regolamento n. 482/74, una percentuale espressa in termini espliciti, se si fosse voluto fare applicazione di una siffatta percentuale, e che tale astensione da parte del legislatore costituisce un indizio del fatto che si sono voluti applicare altri criteri. Siccome, però, la direttiva 77/101 è stata adottata in un momento successivo al regolamento n. 482/74, ritengo che a tale considerazione non possa attribuirsi importanza decisiva.

13. Se, cionondimeno, suggerisco alla Corte di non fissare percentuali determinanti e di seguire, invece, i criteri suggeriti dalla Commissione, nella misura in cui sono intesi ad accettare solo impurità tecnicamente ed economicamente inevitabili nelle condizioni correnti [14], faccio ciò perché regole di questo tipo debbono, a mio avviso, essere fissate mediante atti emanati dal Consiglio o dalla Commissione. Si tratta, a questo riguardo, di norme la cui emanazione presuppone una perizia tecnica ed un fondamento scientifico ben documentato e che dovrebbero, se del caso, costituire oggetto di un adattamento mano a mano che i metodi di produzione diventano più raffinati. Anche se è auspicabile, per ragioni di certezza del diritto, che siffatte regole vengano fissate, non è razionale che la Corte si assuma un simile compito.

14. Il criterio suggerito presuppone che i giudici nazionali facciano ricorso all'assistenza di esperti al fine di determinare in concreto ciò che, nelle correnti condizioni, debbano considerarsi impurità tecnicamente o economicamente inevitabili.

Dagli atti emerge che il Finanzgericht di Amburgo ha infatti già richiesto l'assistenza di un esperto in questa causa. La Krohn ha prodotto una perizia redatta il 27 dicembre 1990 su incarico del Finanzgericht di Amburgo dal signor Ferdinand Kemme, direttore dell'associazione dei commer-

14 — Va rilevato, in questo contesto, che nel corso della fase orale del procedimento la Krohn ha sostenuto, in subordine, che la Corte dovrebbe fissare un criterio di una siffatta percentuale, e cioè che:
«La percentuale di componenti estranei non può eccedere quanto è tecnicamente inevitabile nelle normali condizioni di coltura, di fabbricazione dell'olio, di trasporto e di immagazzinaggio e non può esser evitato se non a costi sproporzionati».
La Commissione ritiene certamente che il criterio suggerito dalla Krohn in subordine dev'essere inteso come un rinvio agli usi commerciali. Sono cionondimeno del parere che la Krohn faccia rinvio agli usi commerciali solo per quanto riguarda il genere di componenti, e non per quanto riguarda la loro quantità. Del resto, sia la Commissione che la Krohn sembrano concordare nel ritenere che la valutazione del carattere «tecnicamente inevitabile» dev'essere effettuato sulla base delle correnti condizioni di fabbricazioni, di trasporto e di immagazzinaggio.

cianti di cereali della borsa di Amburgo [15]. Da questa relazione si può dedurre che un tasso di impurità limitato al 5% può difficilmente essere considerato irragionevole. Si deve altresì considerare che la Krohn ha dedotto — e in una certa misura dimostrato — che l'amministrazione tedesca delle dogane e i giudici tedeschi hanno utilizzato, in passato, un valore limite di impurità autorizzate del 5%.

La Commissione ha sostenuto che occorreva, se del caso, fissare un valore limite di impurità sensibilmente inferiore al 5%, ma non ha prodotto nulla a sostegno di questa affermazione.

15. La mia conclusione è pertanto che la Corte deve limitarsi a fissare un criterio secondo il quale solo impurità che nelle correnti condizioni sono tecnicamente inevitabili o potrebbero esserlo soltanto a costi economicamente sproporzionati sono accettabili e che si debba lasciare al giudice nazionale il compito di fissare le percentuali necessarie sulla base di questo criterio. A questo si dovrà, se del caso, provvedere sulla base di una nuova perizia [16]. Ritengo, del resto, che nella specie non sia stata fornita alcuna informazione che deponga in modo decisivo contro la possibilità di fissare in concreto nel 5% la percentuale di cui trattasi.

16. Per quanto riguarda ora la questione relativa ai tipi di componenti che debbono essere tollerati come impurità, pare che vi sia un certo disaccordo tra la Krohn e la Commissione, poiché la Krohn sostiene, contrariamente alla Commissione, che anche «altri chicchi oleaginosi come pure chicchi di erbe spontanee» debbono essere considerati impurità accettabili. Si deve altresì menzionare, in questo contesto, che la Commissione ha lasciato intendere che limiti di tolleranza diversi dovrebbero applicarsi per i vari tipi di impurità, a seconda che si tratti di impurità provenienti da parti della pianta di granoturco diverse dal chicco di granoturco o di impurità provenienti da altri elementi, come altri tipi di cereali o di soia. Sono del parere che sia possibile e che si debbano risolvere queste due questioni facendo riferimento al criterio ora suggerito. È pertanto di competenza del giudice nazionale valutare, sulla

15 — La relazione elaborata dal signor Ferdinand Kemme contiene, tra l'altro, le seguenti conclusioni:
«Il panello di germi di granoturco è prodotto a partire da chicchi di granoturco (...) il granoturco è un prodotto ponderoso che non esiste sotto una forma assolutamente pura. Le condizioni internazionali e nazionali del commercio dei cereali tollerano pertanto delle impurità, entro un limite che eccede per lo più il 5% (...)
Altre impurità si producono in occasione della produzione del panello di germi di granoturco, in occasione della triturazione, dell'immagazzinaggio, del trasporto e della trasformazione in "pellets" (...)
Non esistono, pertanto, residui puri dal punto di vista botanico. Quando la percentuale di impurità è inferiore all'1%, il commercio internazionale non ne tiene assolutamente conto. Quanto alle impurità eccedenti l'1%, esse costituiscono la regola nel commercio internazionale degli alimenti zootecnici (...)
(...) Impurità di origine vegetale contenute nei panelli di granoturco, in proporzione non superiore a circa l'8% debbono, a mio parere, essere considerate nel 1986, come del tutto correnti.
Il diritto tedesco degli alimenti per animali e il diritto comunitario corrispondente, i quali prevedono un limite del 95% di purezza botanica (...) hanno verosimilmente svolto un'influenza sugli usi del commercio internazionale (...) A mio avviso, si deve pertanto considerare che il limite critico è raggiunto solo se si raggiunge o si supera il limite del 10% (...) poiché una siffatta merce non è più, infatti, considerata di qualità mercantile».

16 — Si tratterebbe, di conseguenza, di disporre una perizia prendendo come punto di partenza i criteri suggeriti dalla Corte.
Va osservato che il rapporto redatto dal signor Ferdinand Kemme si impernia sulla questione «in quale misura impurità estranee ai prodotti (...) venivano considerate di qualità mercantile nel 1986 nel commercio internazionale dei cereali e degli alimenti zootecnici (...)». Questo approccio è diverso dalla questione vertente su ciò che non può essere tecnicamente evitato nelle condizioni correnti. D'altro canto, questo rapporto contiene informazioni essenziali su ciò che si considera come condizioni correnti in materia di fabbricazione, trasporto e immagazzinaggio.

base delle perizie disposte, quali generi di impurità siano tecnicamente ed economicamente inevitabili nelle correnti condizioni, come pure la questione se sia possibile e in pratica ragionevole fissare limiti di tolleranza differenti.

Conclusione

17. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di risolvere le questioni sollevate come segue:

«L'art. 1, ultima frase, del regolamento (CEE) della Commissione 27 febbraio 1974, n. 482, dev'essere interpretato nel senso che non osta, ai fini di una classificazione doganale nella sottovoce 23.04 B, ripresa nell'allegato al regolamento (CEE) del Consiglio 5 dicembre 1985, n. 3331, a che un prodotto contenga, oltre ad elementi provenienti dal chicco di granoturco, talune impurità, nella misura in cui tali impurità debbano essere considerate tecnicamente ed economicamente inevitabili nelle correnti condizioni di fabbricazione, immagazzinaggio e trasporto o non possano essere evitate se non a costi economicamente sproporzionati».