Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 6 febbraio 1973.

Il cancelliere

A. Van Houtte

Il presidente

R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DELL'11 GENNAIO 1973 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

L'odierna causa pregiudiziale verte sulla validità del combinato disposto dell'art. 7, n. 3, del regolamento n. 83/67 (GU 26 aprile 1967, pag. 1597) e dell'allegato V dello stesso regolamento. L'articolo recita: «La percentuale in peso, in una data merce, di materie grasse provenienti dal latte è determinata secondo il metodo definito nell'allegato V». Detto allegato descrive nei particolari il metodo in questione.

Per meglio comprendere la situazione, è necessario esporre brevemente gli antefatti: il regolamento n. 83/67 integra la disciplina di determinati prodotti di trasformazione ottenuti dai prodotti agricoli istituita dal regolamento n. 160/66 del 27 ottobre 1966 (GU 28 ottobre 1966, pag. 3361). Si tratta di prodotti ottenuti dalla lavorazione di prodotti agricoli che sono soggetti all'ordinamento comune di mercato. Scopo della disciplina è quello d'integrare la tutela della produzione comunitaria garantita dagli ordinamenti di mercato: in pratica si applica un prelievo all'importazione nella Comunità di prodotti agricoli destinati alla lavorazione, prelievo composto di due elementi, uno dei quali è costituito da un dazio ad valorem a tutela dell'industria alimentare comunitaria, mentre l'altro è un elemento determinato in base alle quantità di prodotti agricoli contenuti nel prodotto ed in funzione della differenza tra i prezzi praticati nello stato importatore e quelli praticati sul mercato mondiale.

Il regolamento n. 160/66 disciplinava tra l'altro i prodotti di cui alla voce 18.06 (cioccolato ed altre preparazioni alimentari contenenti cacao), vale a dire prodotti che contengono anche materie grasse provenienti dal latte. L'allegato I del regolamento n. 83/67 illustra i criteri per la classificazione doganale e l'allegato II stabilisce i quantitativi di prodotti base che si considerano necessari per la produzione di 100 kg netti di prodotto. In seguito questi allegati sono stati sostituiti dagli allegati A e B del regolamento n. 735/68 del 18 giugno 1968 (GU n. L 138 del 21 giugno 1968). Nella voce doganale 18.06, alla lettera D II si fa distinzione tra prodotti contenenti una percentuale di grassi provenienti dal latte superiore al 6,5 %, però inferiore al 26 % in peso (b) e i prodotti che hanno un contenuto di grassi provenienti dal latte pari o superiore al 26 % in peso (c). Nel primo caso l'allegato B stabilisce che si deve presumere che per la produzione di 100 kg di prodotto sono stati impiegati 85 kg di polvere di latte intero; nel secondo caso si presume che 100 kg di prodotto

1 — Traduzione dal tedesco.

contengano 50 kg di burro. Per la determinazione del contenuto di grassi provenienti dal latte, l'art. 7 del regolamento n. 83/67 fa rinvio al procedimento descritto nell'allegato V dello stesso regolamento. Vedremo in seguito i particolari di questo procedimento. La parte mobile del prelievo è stata stabilita dalla Commissione seguendo questi criteri. Per il terzo quadrimestre del 1968 le aliquote mobili sono state determinate con il regolamento n. 822/68 (GU n. L 150 del 29 giugno 1968).

Il 21 agosto 1968, l'attrice, una ditta di Colonia, importava in Germania prodotti della voce 18.06 di origine austriaca. Secondo i dati forniti dal produttore, si trattava di prodotti contenenti grassi provenienti dal latte in ragione del 25—26 % del peso complessivo, cioè prodotti che avrebbero dovuto venir classificati come altre preparazioni alimentari contenenti cacao della voce 18.06 D-II-b)-2. Da un controllo su due campioni eseguito dall'istituto di Monaco, secondo il procedimento descritto nell'allegato V del regolamento n. 83/67, è risultato che la percentuale di grassi era rispettivamente del 26,9 % e del 26,1 %. Per questo motivo l'ufficio doganale classificava il prodotto come preparazione alimentare contenente cacao di cui alla voce 18.06-D-11-c)-2 e su questa base la tassava.

L'importatore però ritiene ingiustificato quest'onere, poiché a suo giudizio sono stati commessi errori nell'analisi dei campioni, in quanto il procedimento descritto nell'allegato V del regolamento n. 83/67 è illustrato in modo incompleto ed insufficiente, quindi il richiamo è illegittimo. L'attrice dapprima si opponeva al provvedimento dell'ufficio doganale e, vista l'inutilità di questo intervento, adiva il Finanzgericht di Monaco. Il giudice di merito non pare insensibile agli argomenti svolti dall'attrice, anzi pare condividere i dubbi espressi circa la validità del combinato disposto dell'art. 7, n. 3 e dell'allegato V del regolamento n. 83/67. Perciò con ordinanza 14 giugno 1972 sospendeva il procedimento e deferiva alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale citata più sopra.

Il regolamento stabilisce i criteri per la determinazione delle percentuali di grassi contenute nei prodotti agricoli destinati alla trasformazione, percentuali tassate secondo le esigenze dell'ordinamento di mercato. Tale determinazione è piuttosto difficile poiché i prodotti in questione contengono anche altri grassi (tra l'altro grasso di cacao), che sono inseparabili dai grassi derivanti dal latte. Per questi motivi si determina la percentuale complessiva di grassi, poi, mediante un determinato procedimento, si calcola l'indice butirrico. Si determina poi per esclusione la percentuale di grassi provenienti dal latte, tenendo conto che detto grasso contiene in media una determinata percentuale di acido butirrico.

La stessa Commissione ammette che detto procedimento consente di ottenere soltanto valori approssimativi, che possono anche differire dall'effettiva percentuale di grassi contenuta in un prodotto; l'attrice contesta la validità di detto procedimento:

— anzitutto sarebbe incompleto giacché non vi è nessun controllo né nessuna prova empirica eseguita con grasso depurato dai grassi provenienti dal latte. Tale prova dimostra in qual misura l'analisi può rivelare un eccessivo contenuto di grasso proveniente dal latte e consente quindi di effettuare la corrispettiva detrazione dai risultati del controllo;

— inoltre l'attrice sostiene che il metodo imposto manca di precisione, giacché i risultati possono dipendere dall' analista. Il fatto è noto, perciò l'Office international du cacao et du chocolat, ad esempio, ricorre ad un metodo più perfezionato e poiché anche con questo sistema i risultati risentono dell'elemento soggettivo, nella chimica alimentare si usa sempre più il metodo gascromatografico più preciso;

— infine l'attrice rileva che il metodo analitico prescritto dalla Comunità, si fonda soltanto su un valore medio

di acido butirrico. Non si tiene cioè conto del fatto che la percentuale di acido butirrico del grasso del latte oscilla, a seconda dell'annata e delle condizioni di allevamento, tra 15,4 e 24,5. Questa sarebbe un'altra causa di errore, che può indurre a concludere che la percentuale di grassi sia eccessiva.

L'attrice ritiene quindi di poter affermare che il Consiglio, scegliendo il procedimento analitico di cui all'allegato V del regolamento n. 83/67 ha violato i principi logici, naturali e scientifico-sperimentali. Poiché da tale violazione consegue un eccessivo onere sulle importazioni, è stato pure violato il principio della proporzionalità e dell'affidamento, è stato per di più commesso uno sviamento di potere che implica l'invalidità del regolamento in questione.

Il sistema di cui all'allegato V del regolamento n. 83/67 non prescrive una prova empirica: è pacifico che l'omissione di questa operazione non consente di dedurre dal valore totale l'indice butirrico esatto, che risulta sempre superiore dello 0,84-1,4 al valore reale. Ciò implica un aumento della percentuale di grasso proveniente dal latte. In pratica ciò significa che gli importatori non sfruttano appieno le percentuali di grasso di cui alle sottovoci della voce 18.06, onde tenersi prudentemente sotto i limiti massimi indicati per le varie voci. Ciò falsa tutti i limiti tra le varie voci.

Sotto questo aspetto, la prima tesi svolta dall'attrice non è di molta ultilità: essa afferma che gli elenchi tariffari, stabiliti secondo il criterio della percentuale di grasso costituiscono diritto *sostanziale;* i sistemi analitici per determinare il contenuto di grasso rientrano invece nella disciplina *procedurale* e, dal momento che la seconda non può modificare il primo, non è possibile modificare le tariffe doganali. La distinzione, sotto questo aspetto, può apparire artificiosa, poiché tutta la disciplina del regolamento n. 83/67 emana dal Consiglio. La volontà del Consiglio si può desumere dal contenuto complessivo del regolamento e se il Consiglio, in qualità di legislatore supremo in materia ha pure facoltà di modificare le tariffe, non gli si può impedire di ottenere determinati risultati mediante l'adozione di un determinato sistema di analisi (il che forse non sarebbe lecito se il Consiglio si fosse limitato a determinare gli elenchi tariffari e avesse incaricato la Commissione di scegliere un adeguato procedimento di analisi).

Non dimentichiamo poi che il regolamento in questione riguarda gli oneri fiscali applicati alle importazioni dai paesi terzi ed il Consiglio dispone di un potere discrezionale per decidere sulla necessità di tutelare gli interessi comunitari nei confronti dei paesi terzi. Ciò implica una certa libertà di apprezzamento e di giudizio, che comporta indubbiamente la facoltà di spostare i criteri di suddivisione delle voci doganali. Se, mettendo in pratica questo criterio non si eccede nella tutela della produzione comunitaria, è difficile sostenere la tesi dello sviamento di potere e della violazione del principio della proporzionalità. La tesi però appare logica, se si considerano i valori ottenuti per effetto dell'omissione di un'analisi empirica. Poiché però gli spostamenti non sono eccessivi, è difficile affermare che è irregolare il metodo di analisi.

Nulla più resta da dire circa la presunta violazione, da parte del Consiglio, dei principi logici e naturali, nonché scientifico-sperimentali, in quanto il metodo prescritto nell'allegato V non prevede la detrazione dei valori ricavati con il metodo empirico (l'attrice ritiene che ciò non sarebbe accaduto se fossero stati prescritti metodi di analisi più moderni e più esatti, come descritto in precedenza). È indubbiamente auspicabile che, nei casi in cui la determinazione dell'onere fiscale dipende dalla determinazione della composizione del prodotto, l'esame venga condotto con il massimo scrupolo. Resta però il fatto che non vi sono principi giuridici vincolanti che impongano al legislatore di osservare rigorosamente le leggi naturali. Anzi, il legislatore dispone tra l'altro di un potere discrezionale (come il Consiglio, nel caso specifico) e altre controversie vertenti sulle percentuali di zucchero hanno dimostrato che i cal-

coli si possono fare su basi fittizie; cioè, per quel che riguarda il caso concreto, si può affermare che un prodotto va classificato «come se» contenesse una determinata percentuale di grasso.

A questo proposito può anche essere importante la considerazione che si deve pure cercare di semplificare i procedimenti amministrativi e si deve scegliere il sistema d'analisi senza troppo indugiare in esami sull'esattezza dei risultati. Ciò è logico: non si può condannare l'impiego di valori approssimativi affermando che violerebbero i principi naturali, pur se in seguito, sia per effetto dell'esperienza, sia perché si era constatato che ciò non nuoceva alla finalità di salvaguardia, è stata disposta una certa deduzione correttiva (cioè nel regolamento n. 1061/69).

Neppure è stato violato il principio dell'affidamento (prevedibilità e determinabilità dei dazi d'entrata) cui l'attrice ha fatto richiamo per affermare che gli importatori, visto l'elenco tariffario di cui al regolamento n. 83/67, dovevano poter contare sulla possibilità d'importare prodotti con una percentuale di grasso non superiore al 26 % senza dover prevedere un eventuale onere fiscale superiore applicato per effetto dei risultati del metodo analitico. Basterà però osservare che il procedimento analitico costituiva una componente essenziale del regolamento. Gli importatori dovevano dunque prevederne i risultati e prendere le loro precauzioni d'indole tecnica, ad esempio ricorrendo alla consulenza di periti. Era quindi possibile far in modo che la percentuale massima di grasso non venisse superata, meglio ancora sarebbe stato un margine prudenziale che includesse l'aumento della percentuale onde evitare lo scatto dell'aliquota doganale superiore. Così stando le cose, non è ravvisabile alcuna violazione del principio dell'affidamento.

L'approssimazione per eccesso del contenuto di grasso, che implica la tassazione in una categoria superiore non può costituire una violazione dell'art. 13 del regolamento n. 160/66. L'attrice dimentica che il regolamento vieta i dazi doganali e gli altri oneri d'effetto equivalente, però il Consiglio ha ritenuto opportuno consentirne l'applicazione in determinati casi e secondo determinati criteri, il che impedisce che l'onere specifico cada sotto il divieto del regolamento n. 160/66.

All'obiezione che l'analista può influire sul risultato dell'esame si possono contrapporre gli stessi argomenti. Finché le differenze si mantengono in limiti modesti il fatto è soltanto criticabile in teoria, anzi sarebbe controproducente applicare un coefficiente fisso di riduzione in previsione di eventuali differenze, che possono talvolta tornare a vantaggio dell'importatore.

Vediamo infine le oscillazioni dell'indice dell'acido butirrico nel grasso, di cui si è tenuto conto esatto nel metodo analitico prescritto dalla legge, che contempla solo un indice fisso di valore medio. Non si può accogliere la critica dell'attrice, giacché la controversia implica l'esame di un complesso di norme che per varie ragioni devono basarsi sul calcolo forfettario, che quindi non può essere considerato elemento d'invalidità: il Consiglio dispone a questo riguardo di un potere discrezionale.

Le merci importate non vengono tassate secondo il loro contenuto esatto di grassi, ma la voce 18.06 è stata divisa in gruppi, tutti soggetti alla stessa aliquota nonostante una diversa percentuale di grasso. Inoltre le parti mobili non variano con il variare dei prelievi, ma gli oneri vengono determinati ogni trimestre in base alla media dei prezzi cif. Così stando le cose, mi pare naturale assumere come base indici medi di acido butirrico contenuto nel grasso, trascurando le eventuali differenze. Sarebbe logico ammettere che l'importatore possa apportare la prova contraria circa la percentuale esatta di acido butirrico, cosicché l'onere fiscale venga determinato in base alla percentuale di grasso, però nel corso del procedimento è emerso che questo dato non si può stabilire con certezza senza appesantire il procedimento doganale; l'imperativo predominante è quello della funzionalità del sistema, quindi nessuna prassi è illecita se l'effetto fiscale non viene eccessivamente aggravato.

Sarebbe eccessivo pensare ad una riduzione sistematica dell'indice di acido butirrico dal momento che il risultato dell' esame è approssimativo, poiché con tale sistema la finalità del regolamento verrebbe paralizzata in quanto sovente la riduzione farebbe scendere gli indici al di sotto del minimo imponibile, a tutto vantaggio degli importatori. Resta da vedere se l'adozione di una percentuale media implichi una violazione dell'obbligo di parità di trattamento giacché, tenuto conto delle variazioni effettive della percentuale di acido butirrico, a seconda degli anni e delle condizioni di allevamento, può risolversi in una diversità tra gli oneri gravanti sulle merci. Come afferma la Commissione, la risposta deve essere negativa, giacché è assodato che questa condizione assoggetta tutti gli importatori allo stesso onere. Diverso sarebbe se le variazioni della percentuale di acido butirrico dipendessero dall'*origine* del prodotto, quindi nei vari Stati gli importatori dovessero versare aliquote diverse, però su questo punto né sono stati svolti argomenti convincenti, né sono state portate prove a sostegno.

Non mi pare dunque che il n. 3 dell'art. 7 del regolamento n. 83/67 possa venir considerato illegittimo in relazione a quanto dispone l'allegato V.

La conclusione rimarrebbe immutata anche se fosse dimostrato che in un altro Stato membro già in quel periodo veniva applicato un sistema più preciso di controllo della percentuale di grassi, cioè il sistema gascromatografico, poiché anche qualora si rilevasse che uno Stato si è comportato in modo illecito, ciò non implicherebbe che anche gli altri Stati devono seguire questo esempio.

Rimane ancora da chiarire se sia il caso di esaminare d'ufficio la validità del regolamento n. 83/67 sotto altri aspetti. L'attrice sollecita un simile esame affermando che errori ed omissioni sono frequenti nell'emanazione di regolamenti e chiede che vengano prodotti dagli organi comunitari competenti tutti i verbali, i progetti e la documentazione relativi all' allegato V del regolamento n. 83/67, nonché al successivo regolamento n. 1061/69, affinché risulti evidente quali criteri hanno ispirato l'emanazione del regolamento criticato e la sua modifica. Contemporaneamente si potrebbe sindacare la regolarità dell'iter legis seguito.

Temo però che una simile richiesta non si possa accogliere: anche se un giudice chiede espressamente che si controlli la validità di un regolamento comunitario, nella pronuncia pregiudiziale ci si dovrà limitare a prendere in considerazione le obiezioni e le osservazioni inerenti il provvedimento di rinvio o le memorie. Mi pare impossibile ampliare il quadro delle indagini se non vi è un preciso motivo, che potrebbe desumersi anche da un semplice indizio fornito dalle parti.

Il rinvio pregiudiziale verrebbe così eccessivamente appesantito e risentirebbe di inutili more.

Nonostante la possibilità di errori e difetti nei regolamenti, non si giustifica una generale sfiducia verso tutta la legislazione del Consiglio, tanto meno vi è motivo di pensare che i competenti organi comunitari di controllo svolgano i loro compiti in maniera insufficiente.

La Corte dovrà quindi astenersi dal ricercare i motivi reconditi che hanno indotto il Consiglio ad emanare il regolamento e dall'accertare se l'iter legis è stato regolare.

Concludo quindi come segue:

L'esame del combinato disposto dell'art. 7, n. 3, del regolamento n. 83/67 e dell'allegato V dello stesso regolamento, alla luce delle considerazioni dell'attrice non ha messo in evidenza alcun elemento che possa mettere in forse la validità della norme summenzionate.