CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SIR GORDON SLYNN

presentate il 9 marzo 1988 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Il 24 novembre 1969, un'impresa tedesca, la Dr D. Goerrig GmbH (in prosieguo: « Goerrig ») importava nella Repubblica di federale di Germania 30 barili di un prodotto che dichiarava in dogana come « soluzione di boranato di sodio e altri idruri » rientrante nella sottovoce n. 28.57 A della tariffa doganale comune (TDC), a norma della quale il dazio doganale era del 7,4%. In un primo tempo le merci venivano sdoganate conformemente a tale dichiarazione, ma il 17 marzo 1970 lo Hauptzollamt (ufficio doganale principale) di Geldern (in prosieguo: « lo Hauptzollamt ») emetteva un avviso di rettifica col quale classificava la merce tra i preparati chimici della sottovoce 38.19 T, a norma della quale il dazio doganale era del 14,4%, ed esigeva il pagamento di un dazio doganale supplementare.

La Goerrig contestava tale avviso di rettifica, sostenendo in sostanza che il prodotto importato era boranato di sodio, e che la soluzione d'idrossido di sodio da esso contenuta era uno stabilizzante. La ditta faceva riferimento a tal proposito alla nota 1 del capitolo 28 della TDC. I termini della versione in vigore al tempo dell'importazione (GU L 172 del 1968, pag. 126) erano i seguenti:

« Salvo le eccezioni risultanti dal testo di alcuni voci, questo capitolo comprende soltanto:

a) gli elementi chimici isolati o i composti di costituzione chimica definita, presentati isolatamente, anche contenenti delle impurezze;

b) le soluzioni acquose dei prodotti della precedente lett. a);

c) le altre soluzioni dei prodotti della precedente lett. a), purché tali soluzioni costituiscano un modo di condizionamento usuale e indispensabile, e giustificato esclusivamente da motivi di sicurezza o da necessità di trasporto, e purché il solvente non renda il prodotto atto a impieghi particolari anziché al suo impiego generale;

d) i prodotti delle precedenti lett. a), b) o c), con aggiunta di uno stabilizzante indispensabile alla loro conservazione o al loro trasporto ».

In seguito veniva aggiunto alla nota 1 un paragrafo e), redatto nei seguenti termini: « i prodotti delle precedenti lett. a), b), c) o d), con aggiunta di una sostanza antipolvere o di un colorante, per facilitare l'identificazione o per motivi di sicurezza, purché queste aggiunte non rendano il prodotto atto ad

* Traduzione dall'inglese.

impieghi particolari anziché al suo impiego generale ».

Il Finanzgericht di Düsseldorf respingeva con sentenza 13 aprile 1978 il ricorso presentato dalla Goerrig contro lo Hauptzollamt, in quanto il prodotto di cui trattasi non poteva rientrare nell'ambito del capitolo 28 della TDC perché lo stabilizzante — invece di essere aggiunto successivamente — era già presente al momento della fabbricazione ed era stato in seguito mantenuto nella soluzione chimica. Su appello della Goerrig, il Bundesfinanzhof (corte federale delle finanze), con sentenza 2 dicembre 1980, annullava la decisione del Finanzgericht e disponeva il rinvio della causa. Il Bundesfinanzhof riteneva che la nota 1, lett. d), del capitolo 28 della TDC avesse ricevuto un'erronea applicazione. Il termine « addizionato » non significava che lo stabilizzante dovesse essere aggiunto dopo la fabbricazione. Si doveva piuttosto verificare se la merce importata, senza tener conto dell'idrossido di sodio che conteneva, poteva essere considerata come soluzione acquosa a norma della nota 1, lett. b), del capitolo 28 della TDC, e se l'idrossido di sodio era semplicemente indispensabile per la conservazione o il trasporto della soluzione acquosa o piuttosto se esso era rimasto nella merce per altre ragioni, per esempio di natura economica, o ancora se esso doveva servire per altre finalità.

Il Finanzgericht chiedeva la consulenza del prof. Klaus Diemert, dell'istituto di chimica inorganica e strutturale I dell'università di Düsseldorf. Nella perizia 20 luglio 1982 il prof. Diemert accertava che il prodotto chimico importato dalla Goerrig si componeva di una soluzione acquosa la quale conteneva in peso il 12% di $NaBH_4$ (boroidruro di sodio o boranato di sodio) e circa il 40% in peso di NaOH (soluzione acquosa di idrossido di sodio). Senza tener conto della soluzione di idrossido di sodio che conteneva, la soluzione acquosa importata di boranato di sodio costituiva come tale un composto di costituzione chimica definita presentato isolatamente. Il boranato di sodio è un prodotto pericoloso il quale può rapidamente decomporsi sprigionando gas esplosivi e tossici. La soluzione di idrossido di sodio diminuisce la velocità di decomposizione della soluzione acquosa di boranato di sodio. Era di conseguenza giusto, nel caso di specie, attribuire alla soluzione di idrossido di sodio la funzione di stabilizzante. Non è possibile determinare la concentrazione di soluzione di idrossido di sodio che stabilizzi sufficientemente una tale soluzione per renderla adatta al magazzinaggio e al trasporto, a meno che le condizioni di magazzinaggio e trasporto non siano conosciute. L'esperto riteneva che una soluzione di idrossido di sodio che contenga almeno il 30% in peso è necessaria se si desidera immagazzinare o trasportare soluzioni acquose di boranato di sodio per un periodo di qualche settimana, ma riteneva che per un periodo più lungo sia preferibile una concentrazione più elevata di idrossido di sodio. Visto che la soluzione raggiunge il limite di saturazione ad una concentrazione del 12,9% in peso di boranato di sodio e del 46,9% in peso di idrossido di sodio in soluzione, egli concludeva che la concentrazione della soluzione di idrossido di sodio scelta (40%) era, di conseguenza, conveniente per il magazzinaggio e il trasporto della soluzione di boranato di sodio.

Il Finanzgericht accoglieva le conclusioni del prof. Diemert, e con sentenza del 10 novembre 1987 rilevava che, conformemente alla nota 1, lett. b), del capitolo 28 della tariffa doganale comune, una soluzione di boranato di sodio in quanto tale (senza idrossido di sodio) doveva essere classificata al capitolo 28 della TDC come soluzione acquosa di un composto di costituzione chimica definita presentato isolatamente. Secondo il Finanzgericht, l'idrossido di sodio era uno stabilizzante indispensabile alla conservazione e al trasporto della soluzione ac-

quosa di boranato di sodio a norma della nota 1, lett. d), del capitolo 28 della TDC. Il Finanzgericht di conseguenza riteneva, accogliendo il ricorso della Goerrig, che il prodotto in questione rientrasse nell'ambito della sottovoce 28.57 A della TDC.

Lo Hauptzollamt a sua volta presentava un ricorso in « Revision » al Bundesfinanzhof il quale, con sentenza 12 giugno 1986, annullava la decisione del Finanzgericht e disponeva il rinvio della causa al Finanzgericht. Secondo il Bundesfinanzhof, il Finanzgericht non aveva tenuto conto del fatto che una merce non possa fare parte del capitolo 28 della TDC se lo stabilizzante da essa contenuto consente, a norma della nota 1 del capitolo 28 della TDC, impieghi di tale prodotto altrimenti non possibili. Il Bundesfinanzhof riteneva che, a norma della nota 1, lett. d), del capitolo 28 della TDC, la classificazione di un prodotto non dipendesse solo dal fatto di sapere se lo stabilizzante fosse necessario per la conservazione e il trasporto, tenendo presente lo stato nel quale si presenta e i quantitativi utilizzati, ma anche se lo stabilizzante rendesse il prodotto atto ad altri impieghi oltre alla conservazione o al trasporto. Nonostante tali ultime considerazioni non apparissero nella nota 1, lett. d), il Bundesfinanzhof considerava che si dovesse includervele alla luce delle note esplicative della nomenclatura del consiglio di cooperazione doganale.

Il Finanzgericht era di opposto parere. Nella sentenza 19 febbraio 1987, esso così si pronunciava: « mentre la nota 1, lett. c), del capitolo 28 della TDC precisa espressamente, per quanto concerne il solvente, che esso non deve rendere il prodotto adatto a impieghi particolari piuttosto che al suo impiego generale, la nota 1, lett. d), non comporta simili restrizioni riguardo agli stabilizzanti. Il fatto di procedere ad un'applicazione analogica della suddetta restrizione per mezzo di un'interpretazione fondata sulle note esplicative della nomenclatura del consiglio di cooperazione doganale equivarrebbe ad apportare alla TDC un'illegittima modifica di merito ».

Di conseguenza, con la precitata sentenza, esso ha sospeso il procedimento e adito la Corte con la seguente questione pregiudiziale:

« Se la nota 1, lett. d), del capitolo 28 della tariffa doganale comune vada interpretata nel senso che uno stabilizzante indispensabile al trasporto non debba poter permettere alcun altro uso ».

La questione non specifica se i termini « non debba poter permettere alcun altro uso » facciano riferimento allo stabilizzante o al complesso formato dallo stabilizzante e dal prodotto di base al quale quest'ultimo è stato aggiunto. Il testo dell'ordinanza di rinvio e della sentenza del Bundesfinanzhof del 1986 sembra tuttavia indicare che i termini « non debba poter permettere alcun altro uso », ai quali si fa riferimento, sono le altre possibilità di impiego del prodotto addizionato del suo stabilizzante, più che le possibilità supplementari di impiego dello stabilizzante in sé e per sé.

La Commissione e lo Hauptzollamt all'inizio avevano impostato la causa nel senso

che i quantitativi di soluzione d'idrossido di sodio utilizzati erano più importanti di quelli eventualmente necessari per stabilizzare il boranato di sodio. La Commissione riteneva che fosse necessaria solo una concentrazione dello 0,1%, mentre il prodotto in realtà ne conteneva il 40%. Sembra tuttavia che su tale punto vi fosse un errore. La cifra più bassa infatti si applicherebbe al boranato di sodio cristallizzato, ma nel caso di specie invece si tratta di boranato di sodio in soluzione acquosa il quale ha proprietà differenti. Il Finanzgericht, nella sua sentenza del 1982, accoglieva la conclusione del prof. Diemert, e cioè che una concentrazione del 40% era necessaria per stabilizzare una soluzione acquosa di boranato di sodio. Tali conclusioni non sono state respinte dal Bundesfinanzhof nella sentenza del 1986, e il Finanzgericht le ha riaffermate nell'ordinanza di rinvio (« come il Finanzgericht ha accertato in istruttoria, lo stabilizzante è indispensabile nel caso di specie per il trasporto del prodotto »). È quindi opportuno analizzare la causa pendente dinanzi alla Corte basandosi sul fatto che una concentrazione del 40% era necessaria come stabilizzante. Non vi è in ogni caso alcuna prova che contraddica la conclusione alla quale è arrivato il prof. Diemert.

Inoltre non è nemmeno assodato che l'uso della soluzione di idrossido di sodio come stabilizzante fosse un mezzo adottato intenzionalmente per importare la merce senza pagare il dazio doganale.

Di conseguenza è chiaro che, a norma della nota 1, lett d), del capitolo 28, la soluzione di idrossido di sodio è « uno stabilizzante » e che la quantità utilizzata era « indispensabile » alla conservazione o al trasporto della soluzione di boranato di sodio. Il Finanzgericht riteneva che la soluzione fosse una soluzione acquosa di un composto di costituzione chimica definita presentato isolatamente a norma del paragrafo 1, lett. b), di tale nota. Le condizioni poste dal tenore stesso della nota 1, lett. d), sono dunque soddisfatte.

Occorre poi stabilire se sia necessario interpretare tale testo aggiungendovi una condizione analoga a quella menzionata nella nota 1, lett. c), così come nella nota 1, lett. e), aggiunta in seguito per quanto riguarda le sostanze antipolvere o i coloranti, vale a dire che un solvente (diverso dall'acqua), non deve « rendere il prodotto atto ad impieghi particolari piuttosto che al suo impiego generale ».

La Commissione sostiene che in realtà dovrebbe essere così e che l'omissione di tali parole nella nota 1, lett. d), non era intenzionale. Non condivido questo punto di vista: mi sembra infatti che il tenore della nota 1, lett. d), non sia stato scelto casualmente. Inoltre il legislatore comunitario ha spesso avuto l'occasione di modificare la nota 1, lett. d), aggiungendovi un requisito del genere (vale a dire ogni volta che ha nuovamente promulgato la TDC), ma si è sempre astenuto dal farlo. Ciò che colpisce ancora di più, è che il legislatore comunitario non ha nemmeno proceduto a tale modifica quando ha aggiunto la nota 1, lett. e). Inoltre, quando ha sostituito la nomenclatura della TDC con la nomenclatura combinata (NC) a decorrere dal 1° gennaio 1988 (vedasi regolamento del Consiglio n. 2658/87, GU 1987, L 256, pag. 1), il legislatore comunitario ha ripreso la nota 1, lett. d), del capitolo 28 esattamente negli stessi termini che erano stati utilizzati nella TDC del 1968.

Mi sembra che il tenore stesso della nota 1, lett. d), sia chiaro a tale riguardo e che né la nota 1 nel suo insieme né l'intenzione del legislatore (nei limiti in cui è possibile distinguere) costituiscano ragioni sufficienti per leggere questa nota unitamente alla condizione implicita che si è sostenuta.

Se i termini della nota sono chiari, essi non possono essere modificati da una qualsiasi interpretazione contraria ricavata dalle note esplicative alla nomenclatura del consiglio di cooperazione doganale.

Comunque stiano le cose, non sono convinto che le note esplicative indichino realmente un'interpretazione contraria nella causa presente. È vero che il comma 8 delle note « generali » del capitolo 28 della nomenclatura del consiglio di cooperazione doganale dispone che

« sono del pari da considerare come stabilizzanti le sostanze aggiunte a taluni prodotti chimici col fine di salvaguardarne lo stato fisico iniziale, purché il quantitativo addizionato non superi quello necessario al conseguimento del risultato voluto e che l'aggiunta non modifichi il carattere del prodotto di base e non lo renda adatto a impieghi particolari piuttosto che al suo impiego generale ».

Tale comma, con l'espressione « sono del pari da considerare come stabilizzanti » sembra riferirsi a quelli che si potrebbero chiamare prodotti « assimilati agli stabilizzanti ». Tuttavia, si deve notare che il comma precedente, il quale tratta degli « stabilizzanti » (intendendo chiaramente la soluzione di idrossido di sodio di cui trattasi), non contiene una condizione del genere.

Di conseguenza, ritengo che il fatto che il prodotto di base che contiene lo stabilizzante possa essere usato a fini diversi da quelli per i quali esso potrebbe essere usato da solo non costituisce una causa di non applicazione della nota 1, lett. d), in quanto è evidente che ciò che è addizionato al prodotto di base è uno stabilizzante indispensabile alla conservazione e al trasporto del prodotto di base stesso. La questione di ciò che sia « indispensabile » comporta palesemente una valutazione quantitativa e qualitativa, e se il quantitativo di stabilizzante utilizzato supera il quantitativo ragionevolmente necessario per stabilizzare il prodotto, si potrebbe dire che il capitolo 28 non si applica più al suddetto prodotto. Allo stesso modo si fanno strada chiaramente considerazioni di natura differente qualora si dimostri (il che non si verifica nel caso di specie) che lo stabilizzante è utilizzato allo scopo di importare il prodotto fondamentalmente diverso dal prodotto di base.

Se fossi giunto alla conclusione che la questione sollevata dal giudice nazionale non si riferiva tanto al prodotto di base contenente lo stabilizzante quanto piuttosto allo stabilizzante stesso, ne avrei concluso che il fatto che lo stabilizzante possa avere altri impieghi non ha necessariamente come conseguenza che la nota 1, lett. d), non si applica al suddetto prodotto, purché si dimostri che lo stabilizzante è « indispensabile » alla conservazione e al trasporto del prodotto di base. Sembra verosimile in numerosi casi che l'eliminazione dello stabilizzante, onde ritornare al prodotto di base, distruggerà lo stabilizzante, ma anche se lo stabilizzante stesso potesse essere riutilizzato, il prodotto di base continuerebbe, a mio parere, a rientrare nell'ambito del capitolo 28.

Stando così le cose, ritengo che la soluzione alla questione sottoposta alla Corte debba essere:

« la nota 1, lett. d), del capitolo 28 della tariffa doganale comune non contiene requisiti che impongano che uno stabilizzante indispensabile al trasporto di un prodotto non debba consentire alcun altro uso del prodotto contenente lo stabilizzante ».

Le spese sostenute dalla Commissione non possono dar luogo a rifusione. Spetta al giudice nazionale statuire sulle spese delle parti nella causa principale.