CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE WALTER VAN GERVEN

presentate il 5 maggio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il Bundesfinanzhof tedesco vi ha sottoposto una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1984, n. 3563, recante applicazione di preferenze tariffarie generalizzate per l'anno 1985 ai prodotti tessili originari di paesi in via di sviluppo (in prosieguo «il regolamento») [1]. Si tratta, più precisamente, dello statuto conferito da questo regolamento ali giubbotti in lino provenienti dalla Cina e dalla Corea del Sud.

2. Nel 1985, la società Lloyd-Textil Handelsgesellschaft mbH & Co. KG (in prosieguo la «Lloyd-Textil») importava in Germania una partita di giubbotti in lino da uomo provenienti dalla Cina e dalla Corea del Sud. Lo Hauptzollamt Bremen-Freihafen considerava che doveva essere riscosso un dazio doganale all'importazione di detti prodotti. La Lloyd-Textil riteneva per contro che i giubbotti dovevano fruire della sospensione dei dazi doganali accordata dalla Comunità ai prodotti tessili provenienti dai paesi in via di sviluppo ai sensi del citato regolamento.

3. L'art. 1, primo comma, secondo trattino, del regolamento dispone che, per l'anno 1985, i dazi della Tariffa doganale comune non sono totalmente sospesi per i prodotti figuranti agli allegati I e II. L'art. 1, n. 2, elenca i paesi o le regioni per i quali queste preferenze tariffarie sono applicabili. Nessuno contesta che la Cina e la Corea del Sud rientrano tra questi paesi.

4. L'allegato I contiene un elenco di prodotti tessili che rientrano nell'accordo multifibre AMF [2] come emerge sia dal titolo dell'allegato, il quale esordisce con le parole «Elenco dei prodotti tessili AMF», sia dal preambolo del regolamento [3]. Il regolamento, in applicazione dell'accordo multifibre, ha fissato un limite per paese di origine, entro il quale i prodotti contemplati nel detto allegato possono essere importati nella Comunità beneficiando di una sospensione dei dazi doganali. L'allegato II contiene un elenco di prodotti che non rientrano nell'accordo multifibre. Per questi prodotti è consentita una sospensione dei dazi doganali solo entro i limiti di un quantitativo globale, fissato per l'insieme dei paesi di origine. Questi due elenchi sono costituiti da un'enumerazione di prodotti che sono designati da un codice Nimexe e da una descrizione [4]. Ai sensi di una nota (a) figurante in calce ai due allegati «la definizione

* Lingua originale: l'olandese.

1 — GU 1984, L 338, pag. 98.

2 — Si tratta dell'accordo riguardante il commercio internazionale dei tessili (GU 1974, L 118, pag. 2). Questo accordo è allegato alla decisione del Consiglio 21 marzo 1974, 74/214/CEE, relativa alla conclusione dell'accordo riguardante il commercio internazionale dei tessili (GU 1974, L 118, pag. 1) e prorogata dal protocollo recante proroga dell'accordo riguardante il commercio internazionale dei tessili (GU 1982, L 83, pag. 9).

3 — In particolare il quindicesimo 'considerando', parzialmente citato infra, paragrafo 12.

4 — Questi codici Nimexe sono i codici fissati dal regolamento (CEE) della Commissione 14 dicembre 1984, n. 3529/84, che modifica la nomenclatura delle merci per le statistiche del commercio estero della Comunità e del commercio tra detti Stati membri (Nimexe) (GU 1984, L 337, pag. 1).

delle merci riveste solo carattere indicativo, essendo il regime preferenziale delimitato dal contenuto corrispondente ai numeri della Nimexe».

5. Ai sensi dell'art. 12, n. 1, dell'accordo multifibre, questa regolamentazione riguarda soltanto prodotti tessili «in cotone, lana, fibre artificiali e sintetiche o miscugli delle predette fibre» [5]. I prodotti considerati nella specie, cioè i giubbotti in lino da uomo, non rientrano pertanto in questa normativa. Di conseguenza essi non possono neanche essere considerati rientranti nell'allegato I ma sembrano piuttosto rientrare nel campo di applicazione dell'allegato II. Come ho detto, tale allegato II enumera i prodotti tessili non rientranti nell'accordo multifibre.

Quanto sopra è cionondimeno contraddetto dal fatto che l'allegato I del regolamento menziona sotto la categoria n. 21 senza alcuna riserva [6] il codice Nimexe 61.01-32. Orbene, secondo il regolamento (CEE) della Commissione n. 3529/84 che ho innanzi citato [7], questo codice copre gli «eskimo, anoraks, giubbotti e simili» fabbricati con «materie tessili diverse», fibre tessili sintetiche o artificiali o cotone. Per contro, l'allegato II non menziona assolutamente il codice Nimexe 61.01-32 e non contiene neanche corrispondenti descrizioni dei prodotti. Sotto la denominazione generale «abbigliamento intimo» la categoria 161 comprende, è vero, altri codici, ma non il codice 61.01-32 [8].

6. La questione pregiudiziale sottoposta alla Corte trova la sua origine nell'ambiguità che ho appena indicato: in conseguenza del fatto che non rientrano nell'accordo multifibra, i giubbotti in lino da uomo non possono essere contemplati nell'allegato I del regolamento, nonostante che il codice 61.01-32, nel quale rientrano anche i giubbotti in lino, sia enunciato senza alcuna riserva nell'allegato stesso. Il giudice a quo, cioè il Bundesfinazhof, vuole sapere se, alla luce di queste circostanze, l'allegato II, categoria n. 161, del regolamento debba essere interpretato nel senso che comprenda anche i «giubbotti da uomo in lino» importati dalla Cina e della Corea del Sud pur non esssendo ivi menzionato il codice 61.01-32 come ho detto innanzi.

7. Due sono le posizioni sostenute a proposito di detta questione. La Lloyd-Textil dinanzi al Bundesfinanzhof e il governo tedesco interveniente dinanzi alla Corte sostengono che i giubbotti in lino da uomo rientrano effettivamente nella categoria n. 161 dell'allegato II e che possono pertanto fruire della sospensione dei dazi doganali. La Commissione, anch'essa intervenuta nel procedimento dinanzi alla Corte, difende il punto di vista contrario. A suo avviso i giubbotti in lino da uomo non rientrano nella categoria n. 161 dell'allegato II, nella stessa misura in cui essi non rientrano — come altresì ammesso dalle altre parti del procedimento innanzi alla Corte — nell'allegato I, dato che tale allegato contempla unicamente i prodotti coperti dall'accordo multifibre. La Commissione ritiene pertanto che nessuna

5 — Accordo multifibre, già citato (v. nota 2) pag. 7. Nessuno contesta che la tela di lino, che è un prodotto fabbricato a base di filaccia di lino, non è una fibra sintetica o artificiale.

6 — Cioè la menzione «ex 32» non vi figura, come usualmente avviene quando è presa in considerazione solo una parte dei prodotti figuranti sotto il codice Nimexe riprodotto.

7 — V. nota 4; la descrizione citata nel testo figura a pag. 323.

8 — 61.01-38, 48, 58, 68, 78, 89, 98 e alcuni codici 61.02.

delle preferenze tariffarie prevista dal regolamento può essere presa in considerazione a favore dei giubbotti considerati.

Per i motivi che esporrò, mi dichiaro a favore del primo punto di vista.

8. Mi sia subito consentito di escludere due argomenti che non ritengo pertinenti. In primo luogo, considero che la nota (a), invocata nel paragrafo 4 di cui sopra, non apporti alcuna soluzione. La regola in essa contenuta riguarda problemi di non concordanza in uno dei due allegati tra, da un lato, il contenuto corrispondente al codice Nimexe enunciato per una data voce tariffaria e, dall'altro, la definizione che vi corrisponde. La presunta controversia trova la sua origine in una divergenza di altra natura, e cioè che il codice Nimexe 61.01-32, menzionato all'allegato I, corrisponde solo parzialmente al contenuto contemplato dall'allegato.

9. Ritengo, in secondo luogo, che il problema d'interpretazione per il quale la Corte è stata adita non può essere risolto nemmeno facendo ricorso alla nozione della certezza del diritto o, quanto meno, ritengo che questo argomento non convinca se invocato così come fatto dalla Commissione. La Commissione ritiene, infatti, che insorgerebbe incertezza giuridica se, nonostante che i giubbotti in lino da uomo non siano ivi menzionati, la categoria n. 161 dell'allegato II dovesse essere considerata coprire tali indumenti.

Questo argomento non mi convince. Nella presente causa l'incertezza giuridica deriva direttamente dall'ambiguità del regolamento stesso (v. supra, paragrafo 6). La questione che si pone è allora quella di sapere come questa ambiguità possa essere evitata. Non vedo a questo proposito alcuna aprioristica ragione per cui la soluzione auspicata dalla Commissione, comportante il diniego della preferenza tariffaria, contribuirebbe alla certezza del diritto in misura maggiore della risposta inversa, cioè della concessione dell'esenzione.

10. A sostegno dell'argomento con il quale deduce la certezza del diritto, la Commissione invoca la necessità di basarsi sulla formulazione utilizzata nel regolamento e nei suoi allegati al fine di garantire un'interpretazione uniforme delle regole doganali comunitarie da parte delle amministrazioni nazionali. Orbene, l'allegato II, sotto la categoria n. 161, non enuncia assolutamente il codice Nimexe 61.01-32.

Che mi sia a questo riguardo consentito di fare rinvio alla sentenza recentemente pronunciata dalla Corte il 1° aprile 1993 [9], relativa all'interpretazione da attribuire ad una tabella figurante in un regolamento che fissava le percentuali di un dazio antidumping su cuscinetti a sfera originari dal Giappone. Anche in quella causa la Commissione si era avvalsa della certezza del diritto per sostenere che un'ambiguità risultante dal regolamento di cui veniva chiesta l'interpretazione doveva essere risolta mediante un'interpretazione letterale. Al punto 14 della sentenza, la Corte rigetta tale tesi dichiarando:

«Questa interpretazione non può essere esclusa dalla necessità di un'uniforme applicazione, nella Comunità, della regolamentazione doganale che deriverebbe da una

9 — Sentenza 1° aprile 1993, causa C-136/91, Findling (Racc. pag. I-1793)

letterale interpretazione della disposizione considerata. Una siffatta applicazione uniforme deve, infatti, essere assicurata dalla formulazione chiara, precisa e completa della normativa comunitaria considerata».

Questa considerazione mi sembra valere anche nella presente causa: in assenza di un testo normativo chiaramente formulato, è fuori posto invocare l'interpretazione letterale della disposizione considerata.

11. È altresì a torto che la Commissione invoca la sentenza Ethicon agli stessi fini [10]. In questa causa la Corte ha respinto l'interpretazione suggerita dalla Ethicon, che era intesa a ottenere un'esenzione doganale fondata su una disposizione *chiara* onde renderla applicabile a prodotti non menzionati in questa disposizione ma che, per le loro proprietà e per le loro utilizzazioni, erano analoghi ai prodotti designati dalla disposizione controversa. La Corte ha rifiutato di conferire alla detta disposizione un'interpretazione lata che si discosterebbe dalla sua formulazione letteraria basandosi, a tale riguardo, in particolare, sulla certezza del diritto [11]. La causa che oggi sto esaminando è tuttavia differente per il fatto che il punto di partenza è ivi costituito da una disposizione priva di chiarezza. Il problema che ne deriva non può pertanto essere risolto basandosi sulla formulazione delle designazioni di prodotti che figurano in detta regolamentazione, poiché è proprio su questo punto che il regolamento difetta di chiarezza.

12. Passo ora ad esaminare gli argomenti che mi hanno convinto che la posizione sostenuta dalla Lloyd-Textil e dal governo tedesco è giusta. Prendo come punto di partenza l'economia generale del regolamento. Il titolo del regolamento indica che esso contiene una preferenza tariffaria «generalizzata» a favore di (praticamente) *tutti* i produttori tessili originari dei paesi in via di sviluppo il cui nome figura nel regolamento. I due allegati al regolamento hanno esclusivamente lo scopo di fissare una distinzione fra i prodotti che rientrano nell'accordo multifibre e tutti gli altri prodotti tessili che non sono da esso considerati.

Il carattere generale della preferenza tariffaria previsto dal regolamento non è sotto alcun aspetto inficiato dai 'considerando' figuranti nel preambolo del regolamento: anzi, il settimo 'considerando' è così formulato:

«considerando che per *i* prodotti non contemplati dall'AMF, sembra possibile concedere il beneficio delle preferenze ai paesi e territori normalmente beneficiari negli altri settori industriali» (il corsivo è mio).

Nel quindicesimo 'considerando' è dato leggere:

«considerando che è pertanto opportuno che la Comunità apra nel corso del 1985 (...)

— per *ciascuna* categoria di prodotti non contemplati dall'AMF, originari dei paesi e territori enumerati nell'allegato IV, dei massimali tariffari comunitari a dazio nullo (...)» (il corsivo è mio).

10 — Sentenza 18 marzo 1986, causa 58/85, Ethicon (Racc. 1986, pag. 1141).

11 — Punti 12 e 13 della motivazione della sentenza.

Questi 'considerando' sembrano contemplare tutti i prodotti tessili non coperti dall'accordo multifibre. I numerosi 'considerando' del preambolo non menzionano del resto, alcuna esclusione di taluni prodotti tessili e neppure contengono considerazioni politiche che potrebbero giustificare siffatte esclusioni.

13. L'agente della Commissione ha, è vero, presentato all'udienza una possibile spiegazione dell'esclusione dei giubbotti in lino da uomo, facendo insistentemente presente che le preferenze tariffarie sono il risultato di negoziati tra la Comunità e i paesi in via di sviluppo così favoriti e che i prodotti considerati, per poter beneficiare di dette preferenze tariffarie, sono quelli che presentano una particolare importanza per questo paese, poiché costituiscono una fonte importante di esportazione di prodotti locali. L'omissione contenuta nell'allegato II dei giubbotti in lino da uomo fabbricati con filaccia di lino — che è una materia prima tipica dell'Europa dell'Est — starebbe del resto a indicare che questo prodotto presenta un'importanza minore per i paesi interessati [12].

Questa spiegazione non è tuttavia dimostrata, né tanto meno resa attendibile, da alcuno dei documenti prodotti dinanzi alla Corte. Per di più non potrebbe, a mio avviso, resistere agli argomenti che ora mi accingo ad esporre. Questi non solo sono conformi all'obiettivo generale del regolamento quale emerge dal titolo e dal suo preambolo (v. supra, paragrafo 12), ma s'iscrivono altresì meglio nella struttura e nella «storia» del regolamento.

14. Per quanto riguarda, più precisamente, la struttura del regolamento, la Commissione nella memoria d'intervento — per dimostrare che di certo il regolamento non contiene preferenze tariffarie applicabili «praticamente» tutti i prodotti tessili — ha affermato che numerosi prodotti tessili, diversi dai giubbotti in lino da uomo, sono esclusi sia dall'allegato I che dall'allegato II. Invitata dalla Corte a fornire alcuni esempi, la Commissione è stata in grado di citare solo i prodotti corrispondenti ai codici Nimexe 50.01 e 50.02, cioè i «bozzoli di bachi da seta pronti per l'aspatura» e la «seta grezza (non pettinata)». Questi esempi non mi sembrano tali da influire sul carattere generale delle tariffe preferenziali che il regolamento prevede per i prodotti tessili.

Nel regolamento (CEE) n. 3529/84, innanzi citato, i codici Nimexe per i «materiali tessili e per i lavori in tali materiali» sono enunciati nella sezione XI [13]. Detta sezione contiene in totale poco più di mille codici che vanno dal codice 50.01 ai codici 63.02. Tra questi mille codici, la Commissione è riuscita a trovarne due, e cioè i primi due, che non sono menzionati negli allegati del regolamento da interpretare. Un rapido esame mi ha altresì consentito di trovarne altri sei, cioè il terzo e il quarto (codici 50.03 «rifiuti di seta») e i quattro ultimi (codici 63.02 «cenci e stracci, spaghi, corde e cordami sotto forma di rifiuti o di articoli fuori uso»). Appare con tutta evidenza che praticamente tutti i codici che

12 — Lascio da parte la questione se così effettivamente o no: il fatto è che, come è emerso nella presente causa, giubbotti in lino sono effettivamente fabbricati in paesi in via di sviluppo (almeno in Cina e nella Corea del Sud) anche se tale fabbricazione avviene esclusivamente mediante materie prime importate da paesi industrializzati.

13 — Già citata alla nota 4; i codici considerati figurano nelle pagg. 269-333 incluse.

figurano tra i primi e gli ultimi sono effettivamente ripresi negli allegati del regolamento. Questo non è stato contestato dai rappresentanti della Commissione presenti all'udienza. Come chiaramente indicato dalle descrizioni dei prodotti, le otto eccezioni che ho citato riguardano prodotti che difficilmente possono essere qualificati «prodotti tessili» [14] o riguardano prodotti che sono in ogni caso atipici: si tratta di materie prime grezze o di rifiuti. Tutti i prodotti tessili tipici contemplati dalla maggior parte degli altri mille codici sembrano, per contro, rientrare nel campo di applicazione del regolamento.

15. Lo stesso «sviluppo storico» del regolamento depone contro la tesi della Commissione. Nel maggio 1985, cioè qualche mese dopo l'entrata in vigore del regolamento, si è posto il problema dei giubbotti in lino da uomo allorché la Lloyd-Textil aveva importato in Germania uno stock di detti prodotti provenienti dalla Cina e dalla Corea del Sud. Il governo tedesco ha quindi proposto alla Commissione di correggere le lacune presenti nel regolamento, sostituendo il codice 61.01-32 figurante nella categoria n. 21 dell'allegato I, con il codice 61.01-ex 32 [15] e di includere allo stesso modo nella categoria 161 dell'allegato II il codice 61.01-32. Questa sostituzione avrebbe avuto come conseguenza che i giubbotti sarebbero rientrati nell'allegato I (e dunque anche nell'accordo multifibre) se fabbricati a partire dal cotone, dalla lana o da fibre artificiali o sintetiche mentre sarebbero rientrati nel campo di applicazione dell'alelgato II se fabbricati con una materia diversa come il lino [16]. Alla correzione così proposta è stato effettivamente dato corso con regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3600, per l'anno 1986 [17].

16. Nella risposta ai quesiti rivoltile dalla Corte, la Commissione ha dichiarato che proprio il fatto che il regolamento non era stato ancora corretto nel corso dello stesso 1985 consente di dedurre che il legislatore comunitario intendeva mantenere i giubbotti in lino al di fuori della sfera di applicazione delle preferenze tariffarie per l'esercizio 1985. A sostegno di questa affermazione, la Commissione ha presentato un documento di lavoro del 1985 contenente la reazione di alcuni altri Stati membri, allorché hanno avuto conoscenza del problema emerso con la Lloyd-Textil nel corso del mese di maggio di detto anno.

Neppure questo argomento può convincermi. Emerge infatti dal documento di lavoro che il problema non si è posto in alcun altro Stato membro al di fuori della Germania. Solo uno Stato membro, cioè i Paesi Bassi, aveva un'idea sul da farsi *in caso* d'importazione di giubbotti in lino. In una siffatta circostanza, l'amministrazione dei Paesi Bassi avrebbe classificato detti capi nella categoria n. 21 dell'allegato I adottando così un comportamento che non è sostenuto

14 — Il regolamento da interpretare riguarda le preferenze tariffarie applicabili «ai prodotti tessili» (come indicato dal suo titolo).

15 — Sul significato della particella «ex» v. supra, nota 6.

16 — La relazione indirizzata alla Commissione dal governo tedesco è ripresa nelle note di lavoro che la Commissione ha prodotto in allegato nel rispondere ai quesiti rivoltile dalla Corte. Il governo tedesco ha così riassunto nell'ultima frase la sua richiesta: «una modifica — se avviene sotto forma di rettifica — del regolamento 3536/84, deve essere apportata al più presto possibile».

17 — Regolamento (CEE) del Consiglio 17 dicembre 1985, n. 3600, recante applicazione delle preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1986, ai prodotti tessili originari dei paesi in via di sviluppo (GU 1985, L 352, pag. 107).

da nessuna delle parti nel presente procedimento [18]. Nessuno Stato membro pertanto condivideva il punto di vista della Commissione secondo il quale i giubbotti in lino dovevano essere totalmente esclusi dalle preferenze tariffarie. Come detto più sopra, il Consiglio stesso non ha adottato il punto di vista della Commissione per il 1986 ma, piuttosto, ha fatto proprio quello del governo tedesco. Pertanto nella misura in cui esiste la possibilità di discutere sulla volontà del legislatore comunitario, questa va piuttosto in senso sfavorevole al punto di vista sostenuto dalla Commissione. Quando si tratta d'interpretare un testo di legge ambiguo, a mio parere, si deve concedere un particolare valore interpretativo ad una soluzione che l'autore del detto testo ha successivamente adottato al fine di renderlo più chiaro.

Conclusioni

17. Per i motivi che ho esposto, suggerisco alla Corte di risolvere la questione sollevata dal Bundesfinanzhof come segue:

«L'allegato II, categoria n. 161, del regolamento (CEE) del Consiglio 18 dicembre 1984, n. 3563, recante applicazione di preferenze tariffarie generalizzate, per l'anno 1985, ai prodotti tessili originari dei paesi in via di sviluppo, deve essere interpretato nel senso che include anche "i giubbotti da uomo in lino" (importati dalla Cina e dalla Corea del Sud)».

18 — V. supra, paragrafo 7. È chiaro, infatti, che l'allegato I contempla unicamente i prodotti che rientrano nell'accordo multifibre e questo non è il caso dei giubbotti in lino da uomo.