CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 12 MAGGIO 1970 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Le due cause (causa 72-69 e causa 74-69) odierne coincidono parzialmente nel loro oggetto, vale a dire per quanto riguarda l'interpretazione della voce 11.06 A della tariffa doganale comune (farina di manioca), i cui prodotti, in forza dell'articolo 1 lettera d), del regolamento 19 del Consiglio (GU 1962, pag. 983) in relazione all'allegato del regolamento stesso, sono soggetti all'organizzazione comune di mercato per i cereali ed al relativo prelievo. Posso quindi permettermi di condurre un esame unico anche se non è stata disposta, come per le pregiudiziali 28 e 30-62 (Raccolta IX-1963, pag. 57), la riunione delle cause. Alcuni cenni sugli antefatti serviranno ad illustrare meglio la situazione.

La resistente nella causa 72-69, una società di Amburgo, ha chiesto all'ufficio doganale di Brema, il 20 maggio 1966, di sdoganare una determinata quantità di farina di avanzi di tapioca tailandese. Secondo la dichiarazione doganale, la merce era stata resa incommestibile e, secondo i dati del contratto, conteneva il 65 % di amido compresi i carboidrati solubili. In effetti, il servizio tecnico dell'ufficio doganale di Brema rilevava un contenuto di amido superiore al 55 %. La ditta importatrice chiedeva che la merce fosse classificata come « avanzi della fabbricazione di amido » di cui alla voce 23.03 della tariffa tedesca, voce esente da prelievo. L'ufficio doganale respingeva la richiesta e applicava alla merce, considerata farina di manioca, la voce 11.06 A col relativo prelievo. Il suo comportamento si basava su una circolare del ministero delle finanze del 29 dicembre 1965, nella quale si stabiliva che agli avanzi di tapioca si poteva applicare la voce 23.03 solo se all'analisi fosse risultato un contenuto di amido allo stato anidro non superiore al 55 %, mentre, se il contenuto fosse stato superiore, avrebbero dovuto essere considerati come farina di manioca (voce 11.06 A).

Analoga è la situazione della resistente nella causa 74-69, anch'essa con sede in Amburgo. L'11 luglio 1966 essa chiedeva all'ufficio doganale di Brema lo sdoganamento di una certa quantità di « avanzi della produzione di amido di tapioca, con un contenuto di amido superiore al 40 % », provenienti dalla Tailandia. La ditta importatrice riteneva errata l'applicazione della voce doganale 23.03, dovendo piuttosto il prodotto venir classificato sotto la voce 11.06 A. Con provvedimento 22 luglio 1966, veniva applicato il prelievo. L'ufficio doganale si richiamava (elemento importante per la formulazione delle questioni pregiudiziali) alle note esplicative del 1966 alla tariffa doganale tedesca, nella versione del secondo regolamento relativo alla modifica di dette note, del 27 giugno 1966. Per quanto riguarda la voce 11.06 A, esse stabiliscono : « in questa voce sono incluse le farine e semole derivate dai prodotti di cui alla voce 07/06. Nella sottovoce A rientrano in particolare — indipendentemente dal procedimento produttivo e dalla loro denominazione — tutte le farine grezze o raffinate ottenute dai tuberi di manioca (manihot utilissima), sia compresse che frantumate o in altra forma. Da questa sottovoce sono esclusi: ... e) avanzi della fabbricazione di amido di tapioca, compressi, frantumati o in altra forma (voce 23.03) ». La voce 23.03 è poi illustrata come segue : « Sono

1 — Traduzione dal tedesco.

avanzi della fabbricazione di amido di tapioca, i prodotti che, allo stato anidro, non hanno un contenuto di amido superiore al 40 % del loro peso ».

I due importatori non si dichiaravano soddisfatti. Dopo inutili reclami, ottenevano dal giudice l'annullamento del provvedimento con cui si applicava il prelievo. Il Finanzgericht affermava a questo proposito che il prodotto litigioso non poteva venir considerato come farina di tuberi di tapioca poiché non era un prodotto della macinazione a secco, come previsto dalle note alla voce doganale 11.06, ma un prodotto di decantazione, seccato dopo l'estrazione dell'amido. Essendone stato estratto dell'amido, esso può venir considerato solo come un avanzo della produzione di amido (voce 23.03).

L'Hauptzollamt impugnava le due sentenze dinanzi al Bundesfinanzhof, sostenendo che la nozione di farina di manioca non è connessa al procedimento di produzione, giacché le note, alla voce doganale 11.06, citano come esempio, tra i vari procedimenti di produzione, solo il più diffuso. Nessun esperto può risalire al procedimento produttivo analizzando una farina di tapioca con un contenuto di amido compreso nei limiti normali. D'altro canto, l'interpretazione della nozione « avanzi della produzione di amido » non può venire impostata soltanto sui sistemi primitivi ed artigianali di un paese tecnicamente arretrato. Secondo la voce 23.03, sono avanzi solo i prodotti dai quali non si può ricavare più nulla valendosi dei procedimenti produttivi economicamente giustificati. Di conseguenza, le note alla Nomenclatura di Bruxelles, alla voce 23.03, stabiliscono che questa comprende solo le merci costituite essenzialmente da fibre grezze. Anche i periti designati dai governi degli Stati membri hanno stabilito che il cosiddetto *tapioca waste* con un tenore di amido, allo stato anidro, superiore al 40 %, va considerato farina di manioca (voce doganale 11.06).

Il ministro federale delle finanze, intervenuto nel processo, sostiene pure questa tesi.

Le resistenti per contro s'irrigidiscono sul loro punto di vista, secondo cui è farina di manioca (voce 11.06) solo quella ottenuta mediante macinazione. Vi sono criteri assolutamente certi per distinguere il *tapioca waste* dalle radici macinate di tapioca ed ogni chimico avveduto è in grado di distinguere i due prodotti dal loro aspetto, dal contenuto di sabbia e dal contenuto di grani di amido corrosi, di fibre grezze e di idrati di carbonio solubili. Il criterio, stabilito dal ministero delle finanze nella circolare del 29 dicembre 1965, del contenuto massimo di amido del 55 % allo stato anidro, è altrettanto arbitrario quanto l'affermazione degli esperti secondo cui gli avanzi di tapioca con tenore di amido superiore al 40 % allo stato anidro vanno considerati come farina di manioca. Dal punto di vista produttivo, è impossibile o almeno antieconomico ottenere dalle radici di tapioca tailandesi residui industriali con un contenuto di amido inferiore al 40 %. Il summenzionato secondo regolamento relativo alla modifica delle note esplicative alla tariffa doganale tedesca del 1966 (27 giugno 1966) va quindi ritenuto illegittimo. Infatti, solo il Consiglio della CEE ha facoltà di modificare l'elenco delle merci di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 19/62.

La soluzione della causa di merito dipende quindi dall'interpretazione del diritto comunitario, più precisamente della nozione « farina di manioca » di cui all'articolo 1 d) del regolamento 19/62, nonché — nella causa che ha originato la domanda pregiudiziale 74-69 — si deve chiarire la questione del se le note esplicative alla tariffa doganale tedesca possano avere rilievo per l'interpretazione della nozione merceologica di cui ci occupiamo. Attenendosi all'imperativo di cui all'articolo 177 del trattato CEE, con ordinanza 21 ottobre 1969 il Bundesfinanzhof ha sospeso il procedimento ed ha deferito alla Corte le seguenti questioni :

Nella causa 74-69 :

a) Se l'articolo 23, n. 1, del regolamento del Consiglio CEE 4 aprile 1962, n. 19 (GU 1962, pag. 963) — in forza del quale gli Stati membri devono adottare tutti i provvedimenti necessari per adeguare le proprie disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in modo che detto regolamento possa avere effettiva applicazione dal 1° luglio 1962 — vada inteso nel senso che tutti gli Stati membri hanno il diritto e il dovere di adottare norme interne che meglio illustrino e distinguano fra loro i prodotti soggetti a prelievo (art. 1 del regolamento).

b) In caso negativo :
Se l'articolo 1 del regolamento 19/62 del Consiglio, che menziona prodotti contemplati dalla tariffa doganale comune, vada interpretato nel senso che la definizione di detti prodotti può essere data dal legislatore nazionale qualora manchi una definizione comunitaria. L'ultima questione coincide sostanzialmente per la causa 72 e per la causa 74-69 :

Se per farina di manioca — in base al combinato disposto dell'articolo 1, lettera d), del regolamento 19/62 e dell'allegato di detto regolamento — si debba intendere, indipendentemente dal procedimento produttivo, il derivato dai tuberi di manioca contenente una percentuale di amido superiore al 55 % (nella causa 74-69, al 40 %) oppure si debba aver riguardo alle percentuali massime e minime di altre sostanze, cioè ad esempio di fibre grezze, di zucchero o di proteine, contenute nel prodotto.

Sulle questioni hanno presentato osservazioni, a norma dell'articolo 20 del protocollo della Corte di giustizia, le resistenti, il governo della Repubblica federale e la Commissione CEE. Le stesse parti hanno svolto osservazioni scritte all'udienza del 21 aprile.

I problemi, a mio avviso, si presentano o sì :

1 — Sulle questioni 1 e 2 della causa 74-69

Desidererei riunire in una trattazione unica le prime due questioni, con le quali (con riferimento al regolamento tedesco 27 giugno 1966, contenente note esplicative alla tariffa doganale) si chiede quale sia la competenza degli Stati membri ad emanare norme interne per definire e distinguere le nozioni dei prodotti soggetti a prelievo di cui all'articolo 1 del regolamento 19 e, rispettivamente, qualora non esista ancora un'interpretazione comunitaria, fino a qual punto sia lecito al legislatore nazionale interpretare le nozioni merceologiche.

Questo genere di questioni non è più nuovo per la Corte, giacché sostanzialmente corrisponde alle questioni deferite nella causa 40-69. Facendo sua la mia proposta di allora, la Corte ha adottato una soluzione sostanzialmente negativa per gli Stati membri. Nella causa odierna il risultato dovrebbe essere analogo, come sottolineano le resistenti nel giudizio di merito e la Commissione.

È infatti innegabile un legame temporale e oggettivo tra l'organizzazione di mercato per la carne di volatili, di cui al regolamento 22, e l'organizzazione di mercato per i cereali, di cui al regolamento 19. Si spiega quindi come l'articolo 1 dell'organizzazione di mercato per i cereali (che, congiuntamente all'allegato del regolamento, elenca i prodotti di cui si tratta, valendosi della nomenclatura della tariffa doganale comune) e l'articolo 23 di detto regolamento (a norma del quale gli Stati membri devono adottare tutti i provvedimenti necessari per adeguare le loro norme giuridiche ed amministrative) non hanno una funzione diversa da quella propria, nella causa 40-69, degli articoli 1 e 14 del regolamento 22.

Anche oggi si deve quindi rilevare che la sovranità tariffaria sui prodotti oggetto di organizzazioni di mercato è stata trasferita alla Comunità. La descrizione dei prodotti fatta nell'articolo 1 e nell'allegato del regolamento 19 va perciò interpretata ufficialmente secondo i prin-

cipi comunitari, poiché solo così l'organizzazione di mercato potrà avere la stessa portata ed essere applicata in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

A questo proposito — e ciò ci consente di parlare di mancanza di lacune — si può valersi delle note alla Nomenclatura di Bruxelles, sulla cui falsariga è stata elaborata la tariffa doganale comune, ed inoltre delle norme di ripartizione merceologica sancite dal regolamento 13 febbraio 1960 e relative alla tariffa doganale comune. In linea di massima è quindi escluso che il legislatore nazionale possa adottare norme interpretative vincolanti; al massimo potrà emanare chiarimenti ad uso interno, che comunque dovranno essere in tutto conformi al diritto comunitario.

Questa constatazione fondamentale si desume dalla struttura delle varie organizzazioni di mercato comunitario e dalla determinazione della loro portata in base ad un catalogo merceologico dettagliato. Ora, dall'articolo 23 del regolamento 19 (che impone l'adeguamento delle norme giuridiche nazionali) non si possono trarre conclusioni diverse.

Il suo scopo è principalmente quello di sottolineare un obbligo degli Stati membri, che sostanzialmente è previsto già dall'articolo 5, cioè l'obbligo di superare gli ostacoli costituiti dalla legislazione nazionale e di adeguare la situazione giuridica interna alla nuova situazione, sotto certi aspetti anche molto diversa, creata dall'organizzazione comune di mercato.

Inoltre l'articolo 23 sancisce il principio, che vale, in maggior o minor misura, in tutte le organizzazioni di mercato, della suddivisione del lavoro, in forza del quale l'esecuzione amministrativa (comprendente il calcolo dei prelievi e la loro riscossione) rientra nella sfera di competenza degli Stati. Donde l'opportunità d'invitare espressamente gli Stati membri a creare i necessari presupposti organizzativi e legislativi. Per contro, l'articolo 23 non consente affatto, agli Stati membri, nell'ambito delle competenze legislative trasferite alla Comunità, di determinare o d'integrare la portata delle nozioni relative all'organizzazione di mercato, mediante atti normativi vincolanti.

Un ulteriore sviluppo, per non dire una modifica di questa giurisprudenza, non sarebbe possibile — diversamente da quanto ritiene il governo della Repubblica federale — nemmeno in vista delle caratteristiche della fattispecie in esame, cioè del fatto che il legislatore tedesco si è uniformato ad un invito fattogli dalla Commissione il 13 maggio 1966, invito basato sull'unanime parere dei periti doganali degli Stati membri, vale a dire di un gruppo di tecnici. È vero che il parere degli esperti di nomenclatura doganale — come afferma il governo federale — costituisce un forte indizio a favore della classificazione raccomandata; esso può anzi giustificare la supposizione che siffatti suggerimenti siano conformi al diritto comunitario e quindi possano servire in molti casi a comporre controversie anche in via extragiudiziale, che è un metodo più agile. Rimane però il fatto che in questo modo non si *garantisce* un'interpretazione unitaria, proprio perché la composizione amichevole non può costituire la base giuridica di norme interne vincolanti che determinano la portata di un'organizzazione di mercato, determinazione riservata in ultima analisi al Consiglio dei ministri. Anche la sentenza 40-69 sottolinea la necessità di attenersi alle norme comunitarie e di rispettare le competenze della Comunità.

Penso che si possa addirittura concludere che, anche se vengono osservate le forme contemplate dal trattato, i chiarimenti dati dalla Commissione vanno valutati alla luce delle norme fondamentali emanate dal Consiglio.

Se il principio vale per gli atti formali della Commissione, è difficile pensare che semplici comunicazioni della Commissione, che si fondano unicamente sul consenso degli esperti governativi, possano costituire il fondamento di chiarimenti vincolanti di carattere nazionale.

Prescindendo da ciò, ci si deve rallegrare del fatto che in sede processuale la

Commissione ha sottolineato di essere disposta a contribuire al superamento delle difficoltà esistenti con una continua prassi interpretativa ed esplicativa (che ora si orienta secondo il regolamento 97/69). Se la Commissione metterà in pratica questa intenzione, rispettando le norme prescritte, vale a dire creerà un sistema di glosse sempre più completo, verrà notevolmente ridotta la possibilità di controversie. Ciò svuoterebbe di contenuto anche la preoccupazione del governo federale, secondo cui la certezza del diritto potrebbe risentire del consolidamento dell'attuale giurisprudenza e la Corte potrebbe venir sommersa da una valanga di domande d'interpretazione della tariffa doganale comune.

Rifacendosi alla sentenza 40-69, si dovrebbe dare la seguente soluzione alla prime due questioni della causa 74-69 :

— L'articolo 23 del regolamento del Consiglio CEE 4 aprile 1962 n. 19, va interpretato nel senso che gli Stati membri sono tenuti a fare il necessario onde sopprimere gli ostacoli derivanti all'applicazione dei regolamenti dalle norme nazionali vigenti; ciò nondimeno, non è loro consentito emanare norme autonome che possano modificare la portata del regolamento stesso.

— L'articolo 1 del regolamento 19 del Consiglio CEE, il quale elenca prodotti della tariffa doganale comune, non consente alle autorità nazionali degli Stati membri di emanare norme interpretative vincolanti per l'applicazione delle rispettive definizioni.

2 — Sull'unica questione della terza causa 72-69 e sulla questione della causa 74-69

Sul problema intrinseco della classificazione, che costituisce il nucleo del procedimento 72-69 e che — visti i risultati cui siamo giunti finora — si dovrà esaminare anche a proposito della causa 74-69, si devono fare le seguenti considerazioni.

Il Bundesfinanzhof desidera sapere se la farina di manioca di cui alla voce 11.06, rimane tale, indipendentemente dal procedimento produttivo, anche se il prodotto deriva dai tuberi di manioca ed ha una percentuale di amido superiore al 40 % (nella causa 72-69 la percentuale è del 55 %, come prevedeva la disciplina allora vigente) oppure la classificazione possa venir effettuata solo se sono noti dati supplementari. Le questioni riguardano la sfera d'applicazione del regolamento 19/62 e del regolamento 141/64 oppure — se si vuole — la distinzione fra farina di manioca e avanzi della produzione di amido, che i regolamenti summenzionati non contemplano. In assenza di ogni commento ufficiale relativo alle voci tariffarie summenzionate, la risposta non sarà facile.

Le posizioni delle parti processuali sono chiare : le resistenti nel giudizio di merito sostengono che l'elemento determinante della voce doganale 11.06 è il procedimento produttivo; la farina di manioca è un prodotto della sola macinazione, ottenuto direttamente dai tuberi senza ulteriori lavorazioni. Il prodotto in esame non può essere classificato come tale, poiché è caratterizzato da una notevole sottrazione di amido. Rimane quindi solo la possibilità di considerarlo come residui di tapioca, cioè come avanzi della produzione di amido, di cui alla voce doganale 23.03. Del resto, è impossibile stabilire un limite massimo del 40 % per il contenuto di amido degli avanzi della produzione di amido, poiché nel processo di fabbricazione normale il residuo è sempre superiore. Inoltre si deve tener conto anche di altri fattori, come la percentuale di fibre grezze, la percentuale di zucchero e l'aspetto dell'amido.

Il governo della Repubblica federale e la Commissione della CEE ritengono invece esatto quanto è stato comunicato dalla Commissione il 13 maggio 1966. La nozione « farina », di cui alla voce 11.06, non dipende tanto dal procedimento produttivo, quanto dalla materia prima da cui viene ottenuta e dalle sue possibilità d'impiego; nella fattispecie è

decisivo il contenuto di amido, in funzione del quale si può determinare l'impiego del prodotto. Se la percentuale di amido è superiore al 40 %, non si hanno veri e propri avanzi della produzione di amido e ciò indipendentemente da ulteriori esami.

Volendo stabilire quali delle due tesi sia quella giusta, si può scartare a priori come inconferente l'argomento delle resistenti nel giudizio di merito, secondo il quale, sia prima che dopo l'entrata in vigore del regolamento 19, la prassi tedesca costante è stata quella di classificare sotto la voce 23.03 gli avanzi di tapioca con una percentuale di amido non superiore al 74 %. Il rilievo non ha alcuna importanza poiché logicamente la prassi amministrativa dev'essere conforme al diritto vigente. Inoltre in materia non si aveva una grande esperienza e in precedenza le norme d'importazione non obbligavano a distinguere chiaramente la farina di tapioca dagli avanzi di tapioca. Infine, pare che anche la prassi amministrativa non fosse uniforme, (non solo in Germania, ma anche negli altri Stati membri) e proprio questo fatto ha indotto il gruppo di lavoro degli esperti ad elaborare una direttiva.

Esaminiamo innanzitutto la nozione « farine di manioca » di cui alla voce 11.06. Le resistenti nel giudizio di merito sostengono che rientra in questa voce solo il prodotto ottenuto dalla macinazione del prodotto grezzo, vale a dire dalla frantumazione meccanica e dalla macinazione di tuberi di manioca. Non avremmo invece più farina se sono intervenuti altri procedimenti, come ad esempio operazioni fisico-chimiche che alterino il carattere del prodotto, trasformandolo radicalmente. Questo avverrebbe nella produzione di amido, nell'estrazione mediante decantazione dell'amido dai tuberi di manioca, il che impedirebbe di definire farina di manioca gli avanzi macinati di questo procedimento. Le resistenti citano in proposito la letteratura in materia e le note alla nomenclatura di Bruxelles, secondo le quali rientrano nella voce 11.06 solo i prodotti ottenuti da frantumazione o macinazione di determinate sostanze. Inoltre si potrebbe trarre un'indicazione dal regolamento del Consiglio 2451/69, che modifica il regolamento 950/68 relativo alla tariffa doganale comune. Il capitolo 11, parzialmente intitolato « prodotti della macinazione », non contemplerebbe evidentemente i prodotti ottenuti con procedimenti che vadano oltre la macinazione di merci classificate sotto altre voci.

Condividendo l'opinione del governo federale e della Commissione, ritengo che tali deduzioni non siano convincenti. Possiamo trascurare i richiami alla letteratura fatti dalle resistenti a pag. 12 delle loro memorie, giacché essi sono irrilevanti per il problema di cui ci occupiamo. Nemmeno dal regolamento 2451/69 si possono trarre chiari indizi nel senso voluto dalle resistenti. Il regolamento stabilisce espressamente, ad esempio, che la farina trattata a caldo per migliorarne le caratteristiche di cottura continua ad essere classificata nel capitolo 11. Le note alla Nomenclatura di Bruxelles fanno, è vero, riferimento alla frantumazione e alla macinazione in rapporto alla nozione di farina. L'indole esemplificativa dei sistemi di lavorazione summenzionati e il fatto che l'elenco non possa essere limitativo non si desumono però solo dalla constatazione che nel capitolo che ora ci interessa (diversamente da altri capitoli) non si fa richiamo espresso al procedimento produttivo, ma anche dalla considerazione che vere e proprie farine oggigiorno non si ottengono soltanto dalla lavorazione meccanica di determinati prodotti di base. Per le farine di tapioca, si pensi ad esempio all'indispensabile estrazione dell'acido prussico o al trattamento coll'acido solforico per sbiancarle (come si desume dalla perizia Hubrich prodotta dalle resistenti). Per altre farine, il governo federale ha ricordato che alla produzione si fa precedere la frantumazione (nel caso di frutti in guscio) oppure la disidratazione (nel caso di farina di frutta e di patate) e quindi la macina-

zione non è sempre la prima operazione cui i prodotti vengono sottoposti.
Secondo il sistema del capitolo 11 della tariffa doganale comune, si può affermare che la nozione di farina è connessa soprattutto all'aspetto, alle caratteristiche del prodotto, anche perché il procedimento produttivo spesso è difficile da determinare. Se possono quindi essere considerate come farine non solo i prodotti di base lavorati direttamente, ma anche merci da cui componenti — come l'amido — sono state eliminate, non vi è nulla da obbiettare circa l'inclusione degli avanzi di tapioca nella voce 11.06.
Ciò è vero nonostante l'osservazione delle resistenti secondo cui sarebbe opportuna un'interpretazione restrittiva di detta voce, giacché essa rappresenta un elemento estraneo nell'ambito dell'organizzazione di mercato nel settore dei cereali istituita dal regolamento 19, e poiché tutti i prodotti compresi in questa voce si può ritenere siano adatti all'alimentazione umana. In realtà, l'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali comprende anche mangimi. In caso di concorrenza tra prodotti tropicali e prodotti locali, il sistema dei prelievi potrebbe essere esteso ad essi. Dal momento che gli avanzi di tapioca sono usati quasi esclusivamente come mangimi, è naturale l'idea di classificarli sotto la voce 11.06. Tuttavia non è ancora possibile dare un giudizio conclusivo. A tale scopo, non possiamo valerci nemmeno della considerazione della Commissione, connessa a quanto ho detto testé e secondo la quale nell'applicare la voce 11.06 si deve essenzialmente aver riguardo alla destinazione del prodotto. Se — come sostiene la Commissione — esso fa concorrenza ai mangimi locali (come avviene per i residui di tapioca con una certa percentuale di amido), la necessità di proteggere la produzione locale riservandole un trattamento preferenziale, (come si desume dalla motivazione del regolamento 19), milita a favore di un'interpretazione *estensiva* della voce 11.06.

Ritengo che l'argomento sia inconsistente, in quanto gli *avanzi* della produzione di amido, classificati sotto la voce 23.03 che sono pure usati come mangime, sono indubbiamente esclusi dall'organizzazione di mercato per i cereali. Sono sempre stati esclusi, anche dopo la controversia circa la classificazione dei residui di tapioca, benché nel 1967 altre voci della tariffa doganale comune siano state espressamente incluse nell'organizzazione comune di mercato per i cereali. Se però, malgrado il fatto che determinati residuati della voce 23.03 sono usati come mangimi, gli avanzi della produzione di amido sono rimasti completamente fuori dalla sfera dell'organizzazione comune di mercato per i cereali, pur se vengono importati quantitativi rilevanti di residui della produzione di amido di granoturco (per i quali si poteva prevedere la necessità di un'eventuale protezione,) la salvaguardia della produzione interna (se ritenuta necessaria ed opportuna) non è realizzabile interpretando estensivamente la nozione di farina — il che priverebbe parzialmente di contenuto la nozione di « avanzi della produzione di amido » — bensì è necessario un atto legislativo della Comunità (sempreché non sia vietato dalle norme del GATT).
Ritengo quindi, e vengo alla parte essenziale dell'esame, che si possa opportunamente delimitare la voce doganale 11.06, solo ponendo l'accento sulla nozione « avanzi della produzione di amido » della voce 23.03. In tal caso, un prodotto che si presenta esteriormente come farina di tapioca, non può venire classificato sotto la voce 11.06, se è evidente che si tratta di residuati della produzione di amido.
Anche così la soluzione è difficile, poiché non deve ingannare il fatto che è possibile stabilire taluni principi con una certa facilità. Uno di essi è la necessità, conformemente alle norme del GATT, di elaborare una nozione unica di « avanzi della produzione di amido »; quindi non si devono fare distinzioni in base ai paesi di provenienza (coi relativi svariati sistemi di lavorazione

e diversa composizione dei prodotti di base). In caso diverso, si porrebbe in pericolo la chiarezza della classificazione e si darebbe inoltre occasione ad evasioni.

Altrettanto logico appare che si deve aver riguardo ai moderni metodi di preparazione, che potrebbero essere usati anche nella Comunità, cioè la nozione che c'interessa non deve dipendere da metodi lavorativi artigianali o superficiali. Costituisce « avanzi » ai sensi della voce 23.03 solo lo scarto della produzione di amido intensiva e moderna, poiché da tali residuati non è più possibile, secondo criteri economici, ottenere altro amido.

L'attribuire importanza ai metodi di produzione industriale mette pure in risalto l'irrilevanza della definizione *commerciale* di residuato (cioè — a quanto affermano le resistenti — residuati di tapioca con una percentuale di amido del 65-70 %). Simili usi commerciali sovente non concordano coi dati di una produzione razionale.

Così impostato il problema, imperniandolo cioè sulla composizione caratteristica dei residuati della produzione di amido, risulta pure chiaro che la nota generale della nomenclatura di Bruxelles alla voce 23.03 non dev'essere sopravalutata. Circa detta nota, secondo cui i residuati della produzione di amido sono costituiti essenzialmente da fibre grezze e proteine, le resistenti nel giudizio di merito hanno giustamente sostenuto ch'essa non va intesa letteralmente in senso quantitativo, cioè che la percentuale di fibre e di proteine debba superare il 50 %. Tenuto conto della bassa percentuale di proteine (1-2 %) e della percentuale di fibre grezze non superiore al 20 % menzionata dalla dottrina (Kling, Die Handelsfuttermittel, volume integrativo), secondo le note di Bruxelles non si può certo trattare di dati quantitativi. Ciò apparirà ancora più chiaro se si considera ch'esse valgono anche per i residuati della produzione di amido di mais, nei quali la percentuale di fibre grezze raggiunge al massimo il 9 %, come hanno affermato le resistenti senza essere contraddette. Le note di Bruxelles si dovranno interpretare al massimo nel senso che l'alta percentuale di fibre grezze, raffrontata ad altri elementi e alla composizione dei prodotti grezzi, è *caratteristica* dei residuati.

Quali siano le componenti dei residuati della produzione di tapioca è ormai pacifico, dopo i chiarimenti in corso di causa. Tra esse vanno menzionate le fibre grezze, lo zucchero, le proteine, e l'amido. La composizione caratteristica è invece controversa. Tuttavia ritengo che alcuni di questi elementi possano venire esclusi a priori perché irrilevanti.

Ciò vale per la *percentuale di fibre grezze* (che, a quanto affermano le resistenti, nel Belgio e in Francia costituisce, con la percentuale di proteine, un elemento fondamentale per la classificazione).

Anche nella farina di tapioca vera e propria tale percentuale (a quanto afferma il governo federale) varia, a seconda della provenienza e del tipo di lavorazione, dall'1 al 9 %, e raggiunge quindi valori che sono considerati tipici dei residuati. Prescindendo da ciò, è chiaro che proprio grazie alla percentuale di fibre grezze si possono effettuare trucchi.

Come giustamente sottolinea il governo federale, si devono pure escludere perché non caratteristiche le percentuali di proteine e di zucchero, quest'ultima molto bassa (la percentuale di zucchero va esclusa in quanto, anche nella produzione di vera farina di tapioca sovente i ritagli sono trattati con acqua, così che la percentuale di zucchero viene ridotta nello stesso modo di quella dei residuati che pure vengono trattati con acqua).

Infine, la percentuale di grani di amido corrosi non è caratteristica dei residuati, poiché talvolta essa si rileva anche nella farina. Ciò, a quanto afferma il governo federale, è dovuto al fatto che la farina di tapioca come mangime sovente viene venduta allo stato compresso e talvolta può essere destinata a un ulteriore lavorazione per produrne

leganti per anime (tuttavia il consiglio doganale di Bruxelles la considera farina vera e propria).

Tutto si accentra quindi nella questione del quale sia la percentuale di *amido*, che evidentemente anche in pratica determina la classificazione, caratteristica degli avanzi della produzione di amido dalle radici di manioca. Le resistenti sostengono che il 65 % è normale, mentre il governo federale lo ritiene tipico della lavorazione artigianale; per contro, le resistenti considerano fittizio il 40 % stabilito dalla Commissione, in quanto irraggiungibile anche coi mezzi moderni di produzione, il che vale a maggior ragione per il 30 % menzionato dal governo tedesco.

La controversia rientra quindi nei limiti puramente materiali e ne cercherò la soluzione.

A prima vista si potrebbe sostenere che la Corte deve stabilire solo i *principi* (come ho fatto nelle considerazioni che precedono), lasciando la soluzione della questione concreta al giudice proponente, che può eventualmente avvalersi della cooperazione di un perito. Tuttavia, esito a proporvi una soluzione del genere. In sede nazionale, ciò potrebbe pregiudicare l'unità nell'applicazione del diritto, giacché avviene sovente che anche i risultati di una prova vengano diversamente valutati dai vari giudici. A seconda delle prove assunte e della loro valutazione, un giudice potrebbe formarsi il convincimento che la percentuale del 40 % sia caratteristica dei residuati, mentre un altro giudice potrebbe ritenere caratteristica una percentuale diversa. L'inconciliabilità di ciò con l'unità del mercato comune, è evidente. Per questo motivo, in un caso come il presente, anche se è spiacevole, non si potrà fare a meno di preoccuparsi che la questione della classificazione venga risolta già in sede di rinvio. Nonostante alcune difficoltà, mi pare che ciò sia possibile senza ulteriori provvedimenti istruttori. In primo luogo, si devono eliminare alcuni argomenti svolti dalle parti, che in realtà sono inconferenti. Ad esempio, il richiamo delle resistenti ad un documento della Commissione dell'8 gennaio 1969, di cui si è tenuto conto nei lavori preparatori del regolamento relativo agli scambi di mangime, secondo il quale gli avanzi di tapioca sono mangime in senso commerciale solo se contengono una percentuale minima di amido del 55 % (in rapporto al 12 % d'acqua), quindi superiore al 60 % allo stato anidro. Non si può tener conto di questo documento, non solo perché nel frattempo è stato abbandonato (e nei documenti successivi non si parla più di percentuale limite), ma anche perché nella determinazione di norme commerciali comunitarie e di requisiti qualitativi i problemi sono diversi e si tiene conto di interessi che non sono quelli connessi alla nomenclatura doganale.

Lo stesso vale per i richiami del governo federale ad istruzioni doganali risalenti al 1964 e relative ad avanzi di tapioca con una percentuale di amido allo stato anidro del 34-37 %, nonché ad importazioni di residui di tapioca con una percentuale di amido altrettanto bassa. Per quanto riguarda le istruzioni doganali, è incontestato che si riferivano a prodotti fermentati ed inservibili, che non sono mai stati importati. Per di più dette importazioni (e in quantitativi molto piccoli) non erano tipiche, trattandosi di merce diversa con elevato contenuto di sabbia.

Esclusi questi argomenti, rimangono soltanto numerose citazioni di autori, esami e perizie di esperti e di istituti scentifici e calcoli elaborati dalle parti. Il governo federale si richiama a calcoli effettuati in base a dati formiti dai convenuti e dal presidente dell'associazione tailandese dei produttori di tapioca. Da essi risulta che esistono avanzi di tapioca con una percentuale di amido inferiore al 20 %, assumendo una quantità di polpa superiore di circa il 46 %. Analogo è il parere di un autore (il Krieg) citato dal governo tedesco, secondo il quale sarebbe esatta la percentuale del 31 %.

Per contro, le resistenti si richiamavano ad un parere dell'istituto nazionale di

botanica applicata, del 22 dicembre 1966, nonché al parere di un perito, del 26 novembre 1966, nei quali si parla di una percentuale del 60 %.
Esse hanno citato parecchi autori, che considerano normale la percentuale del 50-65 % allo stato anidro (*Handbuch der Futtermittel*, 1969, vol. 3 : 50-60 %; *The World of India*, 1962 : oltre il 60 %; Stählin, *Die Beurteilung der Futtermittel*, 1957 : 64,6 %; Kling, *Die Handelsfuttermittel*, 1928 : 64-65 %; nel volume integrativo si parla pure del 60 %).
Tenuto conto di questa situazione e del fatto che anche il presidente dell'associazione tailandese dei produttori di tapioca, sui cui dati il governo federale ha essenzialmente fondato i suoi calcoli, non ritiene realistica la percentuale del 55 %, perché troppo bassa, mi pare logico attribuire maggior peso e riconoscere maggior fondatezza alle dichiarazioni delle resistenti. È quindi giustificato ritenere caratteristico degli avanzi di tapioca una percentuale del 55-60 %.
In questo senso bisognerebbe risolvere l'unica questione della causa 72-69 e la terza questione della causa 74-69.

3 — Conclusioni finali

Concludo quindi proponendo le seguenti soluzioni. Le prime due questioni della causa 74-69 :

a) L'articolo 23 n. 1 del regolamento del Consiglio CEE 4 aprile 1962 n. 19 obbliga gli Stati membri a fare il necessario per sopprimere gli ostacoli che possono essere frapposti dalla loro legislazione all'applicazione del regolamento, ma non conferisce loro la potestà di emanare norme interne che modifichino la portata del regolamento stesso.

b) L'articolo 1 del regolamento 19 del Consiglio, che elenca prodotti della tariffa doganale comune, non autorizza le autorità nazionali degli Stati membri ad emanare norme interpretative vincolanti per l'applicazione di tali descrizioni.

Sull'unica questione della causa 72-69 e sulla terza questione della causa 74-69 si deve rilevare che la nozione « farina di manioca », di cui all'articolo 1, lettera b), del regolamento 19 del Consiglio, in relazione all'allegato del regolamento stesso, va interpretata nel senso che si deve considerare come tale, indipendentemente dal procedimento produttivo, ogni prodotto derivato dai tuberi di manioca. Essa si può distinguere dagli « avanzi della produzione di amido di tapioca », di cui alla voce 23.03 solo in base alla percentuale di amido. Parè opportuno considerare come limite una percentuale di amido del 55-60 %.

Sulle spese non vi è nulla da dire, poiché su di esse statuirà il giudice proponente.