CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 27 OTTOBRE 1971[1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

Anche oggi dobbiamo occuparci di questioni tariffarie, connesse agli antefatti esposti qui appresso.

Il 30 maggio e il 9 luglio 1968 la ditta Kurt Siemers, di Amburgo, attrice, importava dalla Svizzera un prodotto definito «maionese dietetica». Nei documenti doganali presentati il 9 luglio, la composizione del prodotto veniva denunciata come segue: «Aceto di vino, bianco d'uovo (probabilmente congelato), sale e olio di burro».

L'ufficio doganale competente sdoganava la merce senza controllarla: in base alla denuncia dell'importatore la classificava alla voce 21.04, sulla quale gravano solo l'imposta sulla cifra d'affari e il normale dazio doganale. Il prodotto veniva poi ceduto ad una ditta di Amburgo che lo trasformava, a quanto pare, in burro fuso, lo riesportava in paesi terzi e fruiva delle corrispondenti restituzioni.

Il 5 settembre 1969 l'ufficio doganale per i controlli tecnici specificava che il prodotto non poteva essere considerato maionese comune, cioè salsa o condimento composto, quindi andava classificato come «preparazione alimentare non nominata né compresa altrove», di cui alla voce 21.07.

L'ufficio doganale competente emanava quindi un provvedimento di modifica datato 22 ottobre 1969 in quanto i prodotti di cui alla voce 21.07, ove contengano prodotti del latte, sono disciplinati dal regolamento n. 160/66, del 27 ottobre 1966 (GU n. L 14, pag. 1), che li assoggetta ad aliquote superiori. Quindi l'importatore, erroneamente tassato per difetto, doveva versare la differenza. La ditta Siemers riteneva irregolare questo precedimento ed adiva il Finanzgericht di Monaco.

Nel ricorso si afferma che, secondo la comune nozione commerciale, è possibile produrre maionese a base di olio di burro. Dalle note esplicative alla tariffa doganale tedesca si desume che la maionese rientra nella nozione di «condimento composto» ai sensi della voce doganale 21.04 e non ha importanza se essa è fabbricata a base di latte o di grassi vegetali. Anche il regolamento della Commissione n. 241/70 del 9 febbraio 1970 (GU n. L 32, pag. 6), relativo alla classificazione di merci nella sottovoce 21.07 F della tariffa doganale comune, conferma che il prodotto litigioso va classificato alla voce 21.04: l'art. 1 recita: «Le preparazioni alimentari a base di materie grasse provenienti dal latte contenenti vari ingredienti (ad esempio giallo d'uovo, aceto e sale) che entrano ugualmente nella composizione delle salse o dei condimenti composti e che non sono manifestamente destinate ad essere consumate nello stato in cui si trovano come salse o condimenti composti, rientrano nella seguente sottovoce della tariffa doganale comune: 21.07 preparazioni alimentari non nominate né comprese altrove; F altre».

L'art. 2 dello stesso regolamento stabilisce la data in cui la norma sarebbe entrata in vigore. Dallo stesso articolo si arguisce che il provvedimento ha *modificato il regime* preesistente. Prescindendo da questo fatto, anche *dopo l'entrata in vigore* del regolamento, un prodotto, per essere classificato alla voce 21.07, al momento in cui veniva modificato il regime non doveva essere evidentemente destinato al consumo immediato come salsa o condimento composto.

Nel caso specifico la destinazione non era così evidente poiché i funzionari del-

1 — Traduzione dal tedesco.

la dogana non avrebbero normalmente potuto rendersi conto che la maionese era destinata a scopi diversi da quelli contemplati nel regolamento n. 241. La richiesta di un supplemento integrativo sarebbe inoltre contraria ad ogni principio di buona fede, giacché l'attrice aveva dichiarato la composizione del prodotto al momento dello sdoganamento. D'altro canto non costituisce più un valido precedente la giurisprudenza del Bundesfinanzhof, secondo la quale chi non si è premunito chiedendo informazioni vincolanti agli uffici doganali non può più invocare la buona fede, giacché dette informazioni sono ora inconciliabili con i principi del diritto comunitario.

Per contro l'ufficio doganale afferma che il prodotto può essere considerato maionese, e quindi condimento composto ai sensi della voce 21.04, solo se è pronto per il consumo. La merce importata, però, né come aspetto, né come sapore poteva considerarsi maionese normale. È anche possibile far richiamo al regolamento n. 241/70, che in sostanza non ha implicato alcuna modifica della disciplina: il prodotto in questione, fabbricato a base di grassi del latte e quindi soggetto al regolamento summenzionato, né in Germania, né all'estero, non è mai stato destinato al consumo immediato o messo come tale in commercio, né è mai stato considerato salsa o condimento composto.

Per questi motivi il procedimento veniva sospeso e con ordinanza 27 maggio 1971 venivano deferite alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

I a) Se ai fini della classificazione di una merce, designata come maionese dietetica, sotto la voce 21.04 della tariffa doganale comune sia rilevante il fatto ch'essa sia stata prodotta utilizzando burro, burro fuso o olio di burro frazionato, ed eventualmente quali siano le relative conseguenze.

b) Se ai fini della classificazione di una merce sotto le voci doganali 21.04 o 21.07 sia rilevante la nozione della stessa generalmente accolta. In caso affermativo, se sia decisiva la nozione diffusa in tutti gli Stati membri, ovvero possa esser presa in considerazione la nozione valida in un solo Stato membro.

c) Se il regolamento n. 241/70 potesse materialmente applicarsi il 27. 5. 1968 e il 9. 7. 1968, e non solo a decorrere dal 13. 2. 1970.

d) In caso di soluzione affermativa della questione sub c):

1. Se l'espressione «manifestamente», nel regolamento n. 241/70, vada intesa nel senso che, in base alle caratteristiche della merce nel momento considerato, appaia senz'altro evidente che la merce stessa non è destinata ad essere consumata nello stato in cui si trova, come salsa o condimento composto.
2. A chi ciò debba apparire evidente (all'ufficio doganale o agli operatori commerciali interessati), e se in proposito si possa far riferimento alla nozione diffusa nel paese importatore.
3. Per considerare soddisfatta la condizione implicita nel termine «manifestamente»,
   a) se sia sufficiente che i documenti commerciali provino che la merce non è affatto destinata ad essere consumata, nello stato in cui si trova, come salsa o condimento composto,
   b) oppure ciò possa desumersi dall'effettiva ulteriore trasformazione della merce in epoca successiva al momento considerato. In tal caso, quali siano i presupposti per trarre la suddetta conclusione.

II a) Se le «Oberfinanzdirektionen» abbiano ancora la facoltà, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 950/68, di emanare norme obbligatorie di classificazione tarif-

faria, ai sensi del § 23 della legge doganale tedesca.

b) In caso di soluzione negativa della questione sub a), se ciò valga anche per il periodo precedente all'entrata in vigore del regolamento n. 950/68, per le merci sottoposte ad un regime comunitario (nella fattispecie, al regolamento del Consiglio n. 160/66).

Hanno presentato osservazioni scritte ed orali l'attrice, il governo della Repubblica federale di Germania e la Commissione delle Comunità europee.

Vorrei premettere un'osservazione: nell'interpretare la voce 21.04 non si deve dimenticare che i prodotti da essa contemplati sono soggetti ad un tributo comunitario comune solo dal 1° luglio 1968, data di entrata in vigore della tariffa doganale comune istituita dal regolamento n. 950/68 (GU n. L 172, pag. 1). Poiché però le importazioni litigiose risalgono al maggio 1968, mi pare che sia un po' fuori luogo la richiesta d'interpretazione. Al massimo si potrebbe cercare di comprendere la sostanza delle questioni deferite, in quanto il giudice proponente è evidentemente in dubbio se classificare le merci alla voce 21.04 oppure alla voce 21.07, cioè si dovrebbe nel contempo definire la portata della voce 21.07. Sarebbe opportuna e logica una risposta in questo senso, poiché i prodotti di questa voce, nel maggio 1968, erano soggetti alla disciplina comunitaria istituita dal regolamento n. 160/66 del 27 ottobre 1966.

Sono d'accordo con la Commissione che tali distinzioni sono superflue; al momento della *seconda* importazione vigeva solo la disciplina doganale comunitaria, quindi sotto questo aspetto le questioni deferite non sono criticabili.

Sotto il profilo giuridico i due casi sono simili, poiché si tratta sempre di distinguere la voce 21.04 dalla voce 21.07.

1. La prima questione, relativa all'interpretazione della voce 21.04, è in sostanza questa: rientrano in questa voce solo i prodotti a base di burro, burro fuso oppure olio di burro frazionato?

La risposta non è difficile, specie se fondata sulle note esplicative di Bruxelles che, secondo la giurisprudenza (cause 12—14-71 e 14-70, Raccolta XVI-1970, pag. 1001), costituiscono un parametro fondamentale per l'interpretazione della tariffa doganale comune. Per i prodotti compresi nella voce 21.04 l'unico ingrediente espressamente previsto è l'olio. Poiché però l'elenco ha solo la funzione di *esempio* e poiché inoltre non si escludono espressamente il burro ed altre materie, è possibile comprendere anche questo ingrediente. A sostegno di quest'interpretazione si possono citare gli esempi del 4° paragrafo delle note di Bruxelles sulla voce 21.04. Vi sono infatti contemplati anche prodotti (come la salsa Béarnaise) che contengono in varia misura burro o burro fuso oppure che debbono venir prodotti a base di grassi ottenuti dal latte. L'attrice ha giustamente ricordato questo particolare e la Commissione ed il governo federale non hanno sollevato obiezioni.

Un'ulteriore conferma della tesi testé esposta è reperibile in una proposta inviata dalla Commissione al Consiglio il 23 dicembre 1969 relativamente ad una direttiva per l'allineamento delle norme degli Stati membri in materia di maionese, salse a base di maionese ed altri condimenti emulsionati.

La direttiva riguarda soltanto la disciplina dei generi alimentari, ma normalmente i generi alimentari sono disciplinati molto più rigidamente delle salse e dei condimenti, quindi pare senz'altro logico trarre da questa norma conseguenze per quanto riguarda il diritto doganale.

È quindi essenziale il fatto che un organo comunitario (approvato anche dal Comitato economico e sociale e dal Parlamento) non intenda escludere l'uso di grassi derivati dal latte nella produzione delle derrate contemplate dalla direttiva di cui trattasi. Ciò si desume anche dall'art. 6, che cita tra l'altro condimenti a base di *burro*. Si può inoltre ricordare l'allegato I e le sue definizioni ufficiali delle relative salse, nelle quali si citano espressamente i grassi d'origine animale e i prodotti del latte.

Un'ultima conferma viene dal successivo regolamento della Commissione n. 241/70 relativo alla classificazione di prodotti nella voce 21.07 F della tariffa doganale comune. Nel punto ove si afferma che le preparazioni alimentari a base di *grassi derivati dal latte* mescolati a diversi ingredienti, impiegati anche nella produzione di salse e di condimenti composti, rientrano nella voce 21.07 solo in determinati casi (cioè a condizione che sia evidente che non sono destinate al consumo immediato come condimenti composti o come salse), si deve desumere che simili prodotti possono normalmente essere classificati nella voce 21.04.

Alla prima questione del Finanzgericht si dovrebbe rispondere che un prodotto può essere classificato alla voce n. 21.04 indipendentemente dal fatto che per la sua produzione vengano impiegati burro, burro fuso o olio di burro frazionato.

Se invece la questione è considerata in senso più ristretto, è opportuno aggiungere ancora alcune osservazioni. Il provvedimento di rinvio parla di prodotto definito maionese dietetica e dalla motivazione del provvedimento si comprende che il giudice vuol sapere solo a quali condizioni si può definire maionese un determinato prodotto, cioè un prodotto espressamente contemplato nel 4° paragrafo delle note esplicative. Quello che dovete stabilire è se sia maionese un prodotto solo se prodotto a base di burro, burro fuso o olio di burro frazionato.

Vista sotto questo aspetto, la questione mette particolarmente in risalto le osservazioni del governo federale e della Commissione, che affermano che per maionese s'intende comunemente un'emulsione cremosa, normalmente prodotta — nella Comunità non si conosce praticamente altro metodo — a base di oli vegetali. Gli oli vegetali sono impiegati per il loro debole sapore specifico, che consente di mantenere inalterato il sapore dei condimenti aggiunti, però anche per il fatto che gli oli vegetali conservano la loro fluidità anche a basse temperature. Usando burro o burro fuso, per lo meno nelle percentuali indicate per i prodotti litigiosi, tale effetto non sarebbe garantito e, in caso di raffreddamento, vi sarebbe una scissione (che danneggerebbe l'emulsione) e la maionese s'indurirebbe. Per questo motivo i grassi provenienti dal latte sono soprattutto impiegati, come risluta dai dati prodotti dall'attrice, nella produzione di salse *calde,* come la sauce béarnaise. Al massimo si potrebbe impiegare l'olio di burro nella maionese poiché è ottenuto dalla scomposizione frazionata dei grassi provenienti dal latte e consente di evitare le conseguenze descritte più sopra. Poiché però la produzione di olio di burro è antieconomica, esso non viene normalmente impiegato nella produzione di maionese ed è raro trovare in commercio una maionese contenente detto ingrediente.

Quindi la proposta di direttiva della Commissione, nella quale all'allegato I, capitolo 2, si contempla solo l'impiego di olio vegetale per la produzione della maionese, è perfettamente conforme a questa teoria, poiché per di più nel regolamento si prevede l'uso di grassi derivati dal latte al massimo per fabbricare la cosiddetta salsa di maionese. È pure significativo il fatto che il prodotto importato e denunciato come maionese dietetica non è mai stato venduto direttamente, per lo meno in quantitativi di una certa importanza, ma è sempre stato destinato ad ulteriori lavorazioni.

Alla questione così intesa, si dovrebbe rispondere che la maionese non viene normalmente prodotta impiegando burro, burro fuso o olio di burro nelle percentuali indicate dall'attrice. Onde poter validamente ribadire quest'affermazione, il giudice proponente dovrebbe ancora accertare — se necessario — fino a qual punto tecnicamente la risposta è valida, giacché il principio ha rilevanza anche per la risposta da fornire alla seconda questione.

2. Nella seconda questione si vuole sapere quale sia l'influenza della nozione commerciale comunemente accettata in un settore ai fini dell'inclusione di un

prodotto nella voce 21.04 o nella voce 21.07. Qualora questa nozione commerciale costituisca un parametro, il giudice proponente vorrebbe sapere se sia sufficiente assumere la nozione commerciale prevalente in uno Stato oppure sia necessario reperire una nozione comune a tutti gli Stati membri.

Credo che anche per questo punto si possa utilmente far appello alle note esplicative di Bruxelles relative alla voce 21.04, mentre invece il regolamento n. 950 e le norme generali in materia di tariffe non offrono alcun elemento. Secondo le note esplicative di Bruxelles, rientrano nella voce 21.04 le «preparazioni . . . destinate a migliorare il sapore di determinati cibi». È senz'altro conforme allo spirito della tariffa doganale determinare questa destinazione quanto più possibile in base a caratteristiche oggettive. Comunque dal tenore e dalla struttura della tariffa doganale non è possibile desumere alcun elemento a sostegno della tesi che è determinante il proposito dell'importatore di acquistare il prodotto per farne un impiego particolare.

Qualora dalle note esplicative della tariffa di Bruxelles dovesse risultare che è determinante l'impiego tipico della merce, o comunque quello che ne viene comunemente fatto, ne deriva che è innegabile a questo proposito l'importanza dell'opinione comunemente diffusa formatasi sulla base della destinazione tradizionale del prodotto.

Mi richiamo alla sentenza 40-69 (Raccolta XVI-1970, pag. 69), nella quale è stata attribuita notevole importanza all'impiego del prodotto (mentre — come l'attrice giustamente fa rilevare — le sentenze 12, 13 e 14-71 sotto questo aspetto sono meno eloquenti, in quanto in esse si sottolinea semplicemente l'importanza che il Comitato di cooperazione doganale di Bruxelles ha attribuito alle nozioni commerciali correnti per emanare le note esplicative).

L'affermazione di massima secondo cui la nozione commerciale rappresenta un elemento essenziale per la soluzione delle questioni tariffarie va presa con riserva, anche tenuto conto della difficoltà che s'incontra nel determinarla e dell'incertezza che sovente la pervade. Giustamente la Commissione afferma che una nozione commerciale comincia ad assumere importanza se né il tenore della tariffa doganale, né quello delle note esplicative forniscono ulteriori chiarimenti. Si deve inoltre determinare con esattezza e precisione quale sia «la nozione comunemente accettata» e per di più non è possibile limitarsi a quella predominante in un solo stato, poiché la nomenclatura della tariffa vale in tutta la Comunità, quindi è illogico limitare l'esame ad un determinato settore. L'attrice nega — ma ritengo a torto — che esista un'opinione corrente comunitaria e quindi nega la validità di questo parametro. Se non si ottiene l'uniformità assoluta (tenendo in debito conto il fatto che un prodotto può essere conosciuto solo in uno stato e quindi la nozione corrente è necessariamente limitata a questo territorio) le divergenze d'opinione nei vari Stati membri, che implicherebbero classificazioni tariffarie diverse, costituirebbero un elemento deleterio ed il criterio interpretativo verrebbe a cadere: non rimane quindi che attenersi alle norme generali di classificazione della tariffa doganale comune. Propongo quindi una risposta che, pur ponendo limiti alla nozione comunemente accettata in commercio, non escluda del tutto questo criterio come elemento di giudizio.

3. Il regolamento n. 241/70 del 9 febbraio 1970, come si desume dai considerandi e dall'art. 1, è stato emanato allo scopo di stabilire un criterio negativo per distinguere la voce 21.04 dalla voce 21.07. Poiché le importazioni litigiose hanno avuto luogo nel maggio e nel luglio 1968 ed il regolamento è entrato in vigore solo il 13 febbraio 1970, il Finanzgericht di Monaco vorrebbe sapere se il contenuto del regolamento poteva già venir applicato il 27 maggio ed il 9 luglio 1968 oppure se questa disciplina dovesse venir applicata solo alle importazioni effettuate nel periodo suc-

cessivo alla data dell'entrata in vigore del regolamento.

Sottolineo inoltre che il regolamento n. 241/70 si fonda sul regolamento del Consiglio n. 97/69 del 16 gennaio 1969 (GU n. L 14, pag. 1), relativo alle misure da adottarsi per l'applicazione uniforme della nomenclatura della tariffa doganale comune. Il regolamento riguarda particolarmente «le misure che possono essere necessarie alla classificazione di talune merci». Come si desume dalla motivazione, il regolamento deve consentire l'emanazione di provvedimenti sul piano comunitario, provvedimenti che «hanno lo scopo di precisare il contenuto delle voci e sottovoci della tariffa doganale comune senza tuttavia modificarne il testo». A questo scopo — come dispone l'art. 1 del regolamento n. 97/69 — «è istituito un Comitato ... composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto da un rappresentante della Commissione». Il rappresentante della Commissione presenta al Comitato un progetto della norme da emanarsi e il Comitato si pronuncia in merito. La maggioranza richiesta è di 12 voti e i voti degli Stati membri sono ponderati come previsto dall'art. 148, n. 2, del trattato CEE. La Commissione emana le norme se sono conformi al parere espresso dal Comitato. In caso di divergenza, la Commissione sottopone il progetto al Consiglio, che decide a maggioranza qualificata.

Poiché nella fattispecie le emanande norme corrispondevano al parere della Commissione, nulla ostava a che venisse adottato il regolamento n. 241/70.

Quanto all'applicabilità del regolamento (la validità non è contestata e non si profilano vizi rilevabili d'ufficio), non è necessario un esame approfondito per stabilire da quale momento potevano venire genericamente applicate dette norme esplicative e di coordinamento, e se eventualmente esse disciplinassero solo le importazioni effettuate sucessivamente all'entrata in vigore della norma. Nella fattispecie mi pare che il regolamento non sia indiscutibilmente di quelli che possono venir applicati solo ad eventi successivi alla sua entrata in vigore, giacché, per quanto riguarda la voce 21.04, si desume già dalle note esplicative di Bruxelles, cioè da un testo ufficiale che colma la lacuna esistente in campo comunitario, che in questa voce possono rientrare le preparazioni destinate a migliorare il sapore di determinati cibi. L'elemento determinante quindi, come confermano gli esempi citati nelle note esplicative, è la caratteristica e la destinazione del prodotto al consumo immediato. Dello stesso tenore in sostanza è il regolamento n. 241/70, nella cui motivazione si fa esplicito richiamo alle caratteristiche d'impiego dei prodotti di cui alla voce 21.04 della tariffa doganale comune secondo la definizione datane nelle note esplicative. Di conseguenza il regolamento stabilisce che le preparazioni che contengono determinati ingredienti e non sono destinate al consumo immediato, rientrano nella voce 21.07 e non in quella 21.04. Si tratta in sostanza di operare una distinzione che trova le sue basi nel regolamento n. 950 e perfezionata poi grazie alle note esplicative della nomenclatura di Bruxelles. La situazione quindi, dal punto di vista giuridico, non è mutata: le norme tariffarie non sono state modificate includendo determinati prodotti in una voce piuttosto che in un'altra soggetta ad un'aliquota diversa; le disposizioni hanno carattere di conferma, di dichiarazione: la norma mira soltanto a fornire chiarimenti. Questa finalità comunque contribuisce notevolmente a confermare l'importanza della prime norme in materia tariffaria (cfr. sentenza 14-70, Raccolta XVI-1970, pag. 1001), cioè non vi sono dubbi circa l'applicabilità di queste norme alle importazioni effettuate sotto il regime del regolamento n. 950 e per le quali al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 241 non si erano ancora prese decisioni definitive circa l'onere fiscale gravante sulle merci.

Ciò non implica una retroattività formale e sostanziale, ma solo una specie di retroattività, quale quella derivante da

siffatte interpretazioni della legge. Questa teoria non risente nemmeno di quello che è l'elemento costitutivo — e per la Commissione anche unico — del regolamento n. 241, cioè del termine «manifestamente» poiché in pratica esso ha effetto restrittivo, cioè *favorevole* per gli ambienti economici interessati.

In conclusione questo risultato, propugnato dal governo federale e dalla Commissione, non proietta alcuna ombra sull'indole di regolamento della disciplina in esame, né sulla sua base giuridica e nemmeno si può eccepire che la data che lo stesso regolamento fissa per la sua entrata in vigore è anteriore alla data in cui la norma è stata emanata.

Nella sentenza 74-69 (Raccolta XVI-1970, pag. 460) si afferma che: «L'applicazione uniforme del diritto comunitario è garantita solo da atti formali adottati a norma del trattato ... interpretazioni ufficiose di un regolamento, quali quelle contenute in un atto non formale della Commissione, non possono essere considerate come interpretazioni autentiche del diritto comunitario». Nella sentenza summenzionata si doveva quindi giustificare il carattere vincolante del regolamento con ragioni formali, giacché non si poteva ricorrere ad altri mezzi di diritto comunitario. Una simile spiegazione però non assume automaticamente carattere costitutivo.

A norma dell'art. 191 del trattato i regolamenti devono entrare in vigore ad una certa data. Nel caso in esame la determinazione della data di entrata in vigore non può escludere automaticamente ogni retroattività in considerazione della funzione chiarificatrice della norma, anzi si deve presumere che — in virtù di tale funzione — dal giorno dell'entrata in vigore i tribunali e le amministrazioni sono vincolati da detta norma per tutti quei casi ancora in sospeso e nei quali potrebbe venire applicato il regolamento.

Inoltre aggiungo che il diritto comunitario riconosce facoltà di emanare informazioni vincolanti al Consiglio e al legislatore che ha compilato la tariffa doganale comune e la sua nomenclatura; per di più tale facoltà può venir delegata alla Commissione.

Questa tesi è sostenibile poiché il procedimento ad hoc è configurato in modo che vi partecipino attivamente i rappresentanti degli Stati membri. In effetti ravviso una stretta analogia con il procedimento dei comitati amministrativi stabilito dai regolamenti sui mercati agricoli, vale a dire con un procedimento che la giurisprudenza ha già espressamente riconosciuto conforme al diritto comunitario (cause 25-70, 26-70 e 30-70, Raccolta XVI-1970, pagg. 1161, 1183 e 1197).

Pure inconsistente è il richiamo dell'attrice all'art. 28 del trattato CEE, su cui si fonda il regolamento 97/69. Pur se l'art. 28 cita eventuali modifiche delle aliquote della tariffa doganale comune, ciò non implica automaticamente che ogni iniziativa presa in questo senso miri a modificare materialmente la disciplina tariffaria. Se non erro l'interpretazione della norma è corretta anche se si ammette che essa comprende tutti i provvedimenti del Consiglio nell'ambito della sua efficacia in materia tariffaria, per lo meno nei limiti in cui tali provvedimenti siano vincolanti, vale a dire vi rientrino anche le informazioni e l'autorizzazione della Commissione a fornirle.

Accogliendo la proposta della Commissione e del governo federale, si deve quindi rispondere alla terza questione che il regolamento n. 241/70 costituisce una norma informativa vincolante per amministrazioni e tribunale, da applicarsi a tutte le importazioni ancora in sospeso al momento della sua entrata in vigore.

4. Un quarto gruppo di questioni si riferisce all'interpretazione del summenzionato regolamento n. 241/70 e più precisamente all'interpretazione del termine «manifestamente» e di tutte le questioni che esso fa sorgere. A questo proposito l'attrice sostiene che, assumendo come base le caratteristiche di un prodotto al momento dello sdoganamento, l'ufficio doganale può stabilire — senza dover effettuare ulteriori indagini — che il pro-

dotto non può venire destinato al consumo immediato come salsa o condimento composto. Il governo federale e la Commissione ritengono invece che il termine «manifestamente» vada inteso nel senso di «accertato senza possibilità di dubbio»; per giungere a questo risultato non è però escluso che si debbano effettuare ulteriori indagini dopo lo sdoganamento.

Per risolvere la controversia sul significato di un importantissimo vocabolo del regolamento n. 241/70, è chiaro che non ci si deve attenere al senso letterale del termine, giacché la nozione di «manifestamente» non è chiara né in tedesco, né in francese. L'osservazione vale anche per l'uso giuridico del termine, quindi è necessario assumere come base altre considerazioni.

Anzitutto sia il regolamento n. 241 che le note esplicative attribuiscono particolare importanza alla destinazione del prodotto. Per tale non s'intende la destinazione che un determinato prodotto ha nel caso specifico, ma la destinazione per eccellenza, quella che gli si attribuisce comunemente e che si determina in funzione delle caratteristiche del prodotto al momento dello sdoganamento. Come ho già accennato, risulta quindi determinante la nozione commerciale comune del prodotto non già adottata in uno Stato membro, ma in tutta la Comunità. Se però la funzione del prodotto deve essere anche «manifesta», il prodotto si deve classificare alla voce 21.07 solo se è chiaro che è impossibile includerlo nella voce 21.04 in virtù delle sue caratteristiche, quindi, in considerazione dei criteri desumibili da questa norma illustrativa, si può difficilmente identificare il termine «manifestamente» con quello «immediatamente evidente». Il criterio esclude categoricamente ogni altra indagine.

È anche difficile accettare questa versione in quanto la nozione da interpretarsi compare in un testo illustrativo e tali provvedimenti — come ha ben rilevato la Commissione in veste di legislatore — vengono sovente emanati in relazione a prodotti nuovi. Suona però strano affermare che il legislatore ha inteso porre limiti alle ricerche e agli studi nei confronti di prodotti nuovi.

È infine evidente che il legislatore non intendeva modificare la disciplina dei procedimenti doganali nazionali.

Sotto questo aspetto è notevole il fatto che il diritto doganale tedesco [1] consente all'amministrazione di modificare la classificazione di un prodotto entro l'anno successivo allo sdoganamento, ad esempio se dalle analisi del prodotto risulta necessario classificarlo diversamente. Questa possibilità non avrebbe senso se le decisioni dei rispettivi uffici doganali che effettuano le operazioni d'importazione fossero irrevocabili ed immutabili.

Poiché il termine «manifestamente» non ha lo stesso significato di «evidente» e poiché questo termine talvolta, giuridicamente parlando, è impiegato nel senso di «chiaro», «accertato», «indiscutibile», direi che, alla luce di quanto è stato esposto nella fattispecie, anche ora è opportuno attribuirgli questo significato, cioè gli uffici doganali o gli enti che classificano definitivamente un prodotto devono indagare con particolare diligenza sulla sua destinazione. Visto sotto questo profilo il problema, e concesso un adeguato lasso di tempo per svolgere l'indagine, risulta logico ogni esame effettuato sulla merce dopo lo sdoganamento ed è normale che, in virtù del regolamento n. 241/70, si possano assumere come elementi di giudizio documenti commerciali, e più precisamente non solo quelli presentati in dogana, che in genere non rivelano molto quanto alla destinazione della merce, mentre possono servire allo scopo anche i documenti stilati per i successivi acquirenti o trasformatori del prodotto importato. Inoltre, se il termine «manifestamente» s'interpreta nel modo descritto più sopra, è logico che il procedimento di trasformazione del prodotto, specie se operato su grande scala, possa fornire elementi per determinare la destinazione della merce ad è naturale che tale indagine s'intensi-

1 — Combinato disposto dei §§ 94 e 144 della disciplina fiscale.

fichi finché non sia acquistata la certezza.
Il governo federale e la Commissione hanno proposto di attribuire questo significato al regolamento n. 241 ed al termine «manifestamente» che in esso compare ed anch'io mi associo a questa proposta.

5. L'ultima questione riguarda le informazioni vincolanti ammesse dal diritto doganale tedesco. Il Finanzgericht vorrebbe sapere se esse possono ancora venir fornite dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 950 e, per determinate merci, del regolamento n. 160/66, oppure se tale istituto debba inchinarsi al principio dell'applicazione uniforme del diritto fiscale comunitario.
Le norme fondamentali in materia sono il § 23 della legge doganale tedesca e i §§ 28-31 del regolamento generale sulle dogane. Le varie direzioni superiori delle finanze (competenti ciascuna per un gruppo merceologico), su richiesta degli interessati forniscono informazioni vincolanti sulle voci doganali e sulla classificazione delle merci. Ottenuta l'informazione, l'interessato può pretendere che gli uffici doganali classifichino il prodotto secondo il medesimo criterio e qualora l'informazione venga modificata o annullata, il richiedente ha il diritto di agire attenendosi alle vecchie istruzioni ancora per tre mesi.
Logicamente la validità dell'informazione viene meno immediatamente se vengono modificate le disposizioni di legge in materia.
In questo caso è la legge che vincola l'amministrazione, mentre nel diritto tributario, è stata instaurata solo una prassi in questo senso, cui comunque l'amministrazione si attiene fedelmente. Il principio della buona fede e la necessità di tutelare la certezza del diritto per gl'interessati mantengono valida l'informazione per un certo periodo, anche se la classificazione non è esatta e questa concezione dell'istituto rende ora perplessi i giudici circa le modalità d'applicazione della nuova disciplina comunitaria.
È incontestata l'importanza economica di questo genere d'informazioni, utilissime agli importatori, che possono disporre così di dati certi sulla classificazione prima di concludere un'operazione d'importazione e possono quindi calcolare esattamente l'incidenza dell'onere fiscale. La loro funzionalità è confermata espressamente dal 4° comma dell'art. 5 della convenzione doganale di Ginevra del 1923, cui hanno aderito tutti gli Stati della Comunità. Pure il Consiglio di cooperazione doganale di Bruxelles ha raccomandato agli Stati membri l'adozione di quest'istituto (Conseil de coopération douanière, Normes douanières internationales, n. T 4-322).
Prima di esaminare le informazioni tariffarie sotto il profilo del diritto comunitario, si deve premettere che sia l'informazione fornita per una data operazione, che quella che servirà per una serie d'importazioni, rappresenteranno sempre un'applicazione del diritto nei riguardi del singolo in relazione ad un determinato prodotto, comunque è escluso che possano mai venir considerate atto legislativo.
È quindi evidente che la giurisprudenza della Corte — nonostante le affermazione dell'attrice — non fornisce alcun elemento che possa inficiare la validità di dette informazioni. La nostra giurisprudenza ha finora considerato le informazioni vincolanti come atti normativi interni privi di efficacia sul piano comunitario oppure è stata ammessa la loro efficacia solo in via eccezionale ed a determinate condizioni (Raccolta XVI-1970, causa 40-69, pag. 80; causa 74-69, pag. 460; causa 14-70, pag. 1009). Si è detto per inciso che è stato ammesso che si possano emanare anche provvedimenti di esecuzione relativi alla tariffa doganale, cioè atti generici a carattere illustrativo, che però non possono mai avere carattere vincolante (circostanza che impedisce di giustificare le informazioni vincolanti con i principi sanciti dalla Corte).
Poiché quindi fornendo tali informazioni l'amministrazione si limita ad applicare il diritto, aggiungerò alcune considerazioni, giacché è evidente che l'applica-

zione della tariffa doganale comune implica necessariamente un'attività amministrativa.

Nell'ipotesi che si bandissero le informazioni vincolanti, gli uffici doganali dovrebbero assumersi la responsabilità di classificare definitivamente le merci. Il governo federale ha rilevato che nei casi più complessi il rischio di errori sarebbe grande, poiché gli uffici doganali non hanno la possibilità di compiere indagini approfondite e di avvalersi di esperti come le direzioni generali. Questi errori potrebbero gravemente pregiudicare lo sviluppo del mercato comune, giacché sarebbe difficile porvi rimedio. Se si verificassero con una certa regolarità, gli uffici doganali ne sarebbero vincolati in omaggio al principio della buona fede, giacché — come ha affermato il Bundesfinanzhof — si prescinde dalla buona fede solo se si è omesso di chiedere agli enti competenti informazioni vincolanti.

Il governo federale ammette che è del tutto eccezionale che vengano fornite erronee informazioni anche perché gli uffici centrali sono costituiti da personale specializzato e possono disporre di validi consulenti tecnici. È quindi praticamente escluso che si possano verificare squilibri sul mercato a seguito di persistenti informazioni erronee. Per di più, il regolamento n. 97/69 prescrive che il Comitato della nomenclatura si pronunci con una certa rapidità, il che consente di correggere senza indugio eventuali errori degli uffici doganali. Se detto procedimento si risolve nell'emanazione di un regolamento in materia tariffaria, le informazioni nazionali che non fossero conformi con l'orientamento della nuova norma, perdono automaticamente la loro validità. Secondo le affermazioni del governo federale, corroborate da numerosi esempi, questa appare l'interpretazione più corrente del § 23 della legge doganale tedesca. In questo caso la validità delle informazioni vincolanti modificate o revocate non viene ulteriormente prorogata per tre mesi.

Per di più è logico affermare che, comunque, il principio della buona fede può solo venir applicato secondo rigidi criteri. Una rettifica non proroga automaticamente la validità dell'informazione errata, a meno che l'interessato dimostri di aver già preso provvedimenti nella convinzione ch'essa fosse regolare. Se fosse abrogata anche l'eccezionale proroga contemplata dalla legislazione tedesca, è certo che sparirebbe ogni rischio di gravi turbamenti del mercato.

Ciò premesso, aggiungerò che in altri Stati membri, pur se la disciplina doganale è diversa, in questi casi si segue una procedura similare (lo ha affermato il governo federale e nessuno ha fatto obiezioni). Perciò le informazioni doganali, fornite dalle autorità competenti, redatte ed applicate conformemente ai principi di cui sopra, almeno finché non sarà istituito un sistema d'informazioni comunitario, rappresentano una soluzione che per il mercato comune è sempre preferibile al disordine e all'incertezza conseguente alla mancanza di informazioni.

Nonostante le notevoli lacune del sistema e malgrado la necessità impellente di giungere al più presto ad una soluzione comunitaria, non vi è motivo di escludere radicalmente la validità delle informazioni vincolanti fornite dagli enti nazionali. La considerazione vale sia per quanto riguarda il regolamento n. 950, che per quanto riguarda la disciplina instaurata col regolamento n. 160/66.

La mia conclusione non è scalfita nemmeno dal richiamo dell'attrice all'art. 177 del trattato CEE. Non penso che, riconoscendo la validità delle informazioni vincolanti degli enti nazionali, il monopolio interpretativo della Corte verrebbe genericamente svuotato di contenuto, poiché le interpretazioni si potrebbero sempre impugnare e il Bundesfinanzhof potrebbe sindacare la loro legittimità, ed eventualmente consultare la Corte di giustizia. Se però si accettano come esatte tali informazioni, cioè non sono impugnate, è come se il singolo esprimesse la sua acquiescienza, che esclude discussioni e spiegazioni.

Non resta altro da aggiungere quanto alla risposta circa l'ultimo punto.

6. Propongo quindi di rispondere come segue:

a) Un prodotto può essere incluso nella voce 21.04 indipendentemente dal fatto ch'esso sia fabbricato a base di burro, burro fuso o olio di burro frazionato. Se il prodotto può eventualmente essere considerato maionese, si deve aggiungere che in commercio mai viene considerata maionese quella prodotta con burro, burro fuso o olio di burro nelle percentuali indicate negli atti.

b) Un prodotto viene classificato nella voce 21.07 o 21.04 (secondo le note esplicative, questi ultimi prodotti devono contribuire a migliorare il sapore dei cibi), ispirandosi al corrente criterio commerciale, cioè a seconda che si tratti di un preparato pronto per il consumo che normalmente e prevalentemente venga usato per migliorare il sapore dei cibi. Se per interpretare la nomenclatura si può far ricorso al corrente criterio commerciale, si deve assumere come parametro la nozione più comune in tutti gli Stati membri. La nozione limitata al territorio di uno Stato può costituire un parametro se il prodotto è sconosciuto negli altri paesi.

c) La classificazione di una maionese dietetica composta da olio di burro, giallo d'uovo, sale e aceto, deve effettuarsi in base al regolamento n. 241/70 se l'importazione è avvenuta prima dell'entrata in vigore di questo regolamento e la decisione finale sulla classificazione è successiva a detta data.

d) Il termine «manifestamente» di cui al regolamento n. 241/70 obbliga gli enti che classificano definitivamente un prodotto a basare il loro giudizio sull'impiego normale e classico della preparazione al momento dell'importazione e a classificare il prodotto alla voce 21.04 se è evidente che la preparazione è destinata al consumo immediato come condimento. L'esame può essere condotto tra l'altro anche in base ai documenti commerciali o al modo in cui questa preparazione è stata successivamente impiegata.

e) Le informazioni vincolanti di cui al § 23 della legge doganale tedesca sono conciliabili con il diritto comunitario se la loro applicazione, anche qualora tale classificazione risulti inesatta, sia limitata alle importazioni effettuate dal richiedente finché in buona fede ritiene esatta l'informazione ricevuta. Sotto questo aspetto non vi è differenza tra l'applicazione del regolamento n. 160/66 e della tariffa doganale comune.