dal numero delle operazioni di cui questo consta.

Sono quindi esclusi i prodotti di trasformazione che abbiano subito un procedimento produttivo il cui costo sia tale da rendere del tutto marginale il prezzo delle materie prime agricole di base.

4. Per garantire la certezza del diritto e per facilitare la gestione amministrativa, il criterio decisivo per la classificazione delle merci nella tariffa doganale comune è costituito, in generale, dalle caratteristiche e dalle proprietà obiettive delle merci stesse.

5. In mancanza di note esplicative comunitarie in materia, le note contenute nella convenzione di Bruxelles sulla nomenclatura per la classificazione delle merci nella tariffa doganale, costituiscono un adeguato mezzo d'interpretazione delle voci riprese nella tariffa doganale comune.

6. L'alcool etilico di cui alla sottovoce 22.09-A della tariffa doganale comune si distingue dai prodotti di cui alla sottovoce 22.09-C-V della tariffa stessa per la presenza, in questi ultimi, di sostanze aromatiche o di particolari caratteristiche di sapore.

Nel procedimento 185-73,

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del trattato CEE, dal Bundesfinanzhof, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

HAUPTZOLLAMT BIELEFELD (ufficio principale delle dogane),

e

OFFENE HANDELSGESELLSCHAFT IN FIRMA H. C. KÖNIG (società in nome collettivo H. C. König),

domanda vertente sulla validità del regolamento CEE 18 dicembre 1959, n. 7 bis (GU 1961, pag. 71) e sulla interpretazione delle voci 22.09-A-II e 22.09-C-V-b della tariffa doganale comune,

LA CORTE,

composta dai signori: R. Lecourt, presidente; A. M. Donner e M. Sørensen, presidenti di Sezione; R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh e A. J. Mackenzie Stuart (relatore), giudici;

avvocate generale: A. Trabucchi,
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

L'ordinanza di rinvio e le osservazioni scritte presentate in forza dell'art. 20 dello statuto CEE della Corte si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti

La voce 22.09 della tariffa doganale comune è articolata come segue:

22.09: Alcool etilico non denaturato di meno di 80°; acquaviti, liquori ed altre bevande alcoliche; preparazioni alcoliche composte (dette «estratti concentrati») per la fabbricazione delle bevande:

A — Alcool etilico non denaturato di meno di 80°

B — Preparazioni alcoliche composte (dette «estratti concentrati»)

C — Bevande alcoliche:

I — Rhum, arack, tafia

II — Gin

III — Whisky

IV — Vodka

V — altre.

L'art. 38 del trattato stabilisce che:

«1. Il mercato comune comprende l'agricoltura e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli s'intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti.

2. Salvo contrarie disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi, le norme previste per l'instaurazione del mercato comune sono applicabili ai prodotti agricoli.

3. I prodotti cui si applicano le disposizioni degli articoli da 39 a 46 inclusi sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato II del presente trattato. Tuttavia, nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, decide a maggioranza qualificata circa i prodotti che debbono essere aggiunti a tale elenco.

4. Il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune per i prodotti agricoli devono essere accompagnati dall'instaurazione di una politica agricola comune degli Stati membri».

Poiché il trattato CEE è entrato in vigore il 1° gennaio 1958, il termine di due anni stabilito dall'art. 38, n. 3, scadeva il 31 dicembre 1959.

Il regolamento CEE del Consiglio n. 7 bis/59, relativo all'aggiunta di taluni prodotti all'elenco dell'allegato II stabilito in forza dell'art. 38, n. 3, veniva pubblicato nella Gazzetta ufficiale il 30 gennaio 1961 (GU 1961, pag. 71).

Con l'art. 1 di questo regolamento venivano «aggiunti all'elenco oggetto dell'allegato II del trattato», alle voci 22.08 e 22.09 della nomenclatura di Bruxelles, i seguenti prodotti:

Alcool etilico, denaturato o no, di qualsiasi gradazione, ottenuto a partire da prodotti agricoli compresi nell'allegato II del trattato, ad esclusione di acquaviti, liquori e altre bevande alcoliche, preparazioni alcoliche composte (dette «estratti concentrati») per la fabbricazione di bevande.

Ai sensi dell'art. 2, il regolamento entra in vigore il 31 dicembre 1959. La formula finale recita: «Fatto a Bruxelles il 18 dicembre 1959».

L'art. 191 del trattato CEE stabilisce che: «I regolamenti sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale della Comunità; essi entrano in vigore alla data da essi stabilita ovvero, in mancanza, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione. Le direttive e le decisioni sono notificate ai loro destinatari e hanno efficacia in virtù di tale notificazione».

Per i prodotti della sottovoce 22.09-A da considerarsi prodotti agricoli, sono ammesse deroghe a talune norme stabilite per l'instaurazione del mercato comune. Le disposizioni comunitarie e, in particolare, quelle della tariffa doganale comune si applicano invece senza eccezioni alle merci classificate nella sottovoce 22.09-C.

Secondo la «decisione di acceleramento» 26 luglio 1966, i dazi doganali nazionali dovevano essere definitivamente aboliti entro il 1° luglio 1968 e sostituiti, per le importazioni da paesi terzi, dalla tariffa doganale comune. I prodotti elencati all' allegato II venivano esclusi dalla sfera d'applicazione di questa decisione e del regolamento CEE del Consiglio n. 950/68, relativo alla tariffa doganale comune, in forza dell'art. 2 di quest'ultimo regolamento.

Gli uffici doganali tedeschi continuavano quindi a riscuotere dazi sui prodotti (agricoli) di cui alla voce 22.09-A, ma non sulle merci della voce 22.09-C (bevande alcoliche).

La ditta Offene Handelsgesellschaft in Firma H. C. König (in prosieguo, «König») importava un prodotto dichiarato «acquavite semplice, distillata da spirito di melassa e resa bevibile mediante l'aggiunta d'acqua».

Considerando la merce come «bevanda alcolica» (voce 22.09-C), l'ufficio doganale di Bielefeld non riscuoteva dazio.

All'analisi risultava tuttavia trattarsi di un prodotto «completamente neutro e chimicamente puro...», che andava classificato sotto la voce 22.09-A. Poiché la merce doveva considerarsi un prodotto agricolo, sul quale la riscossione di dazi doganali non era vietata, l'ufficio esigeva il versamento di un dazio di 110,35 DM l'ettolitro.

Il reclamo proposto all'ufficio doganale principale di Bielefeld (in prosieguo «HZA Bielefeld») non aveva successo. La König adiva quindi il Finanzgericht di Münster, il quale, con ordinanza 20 novembre 1970, annullava sia il provvedimento modificativo dell'accertamento, sia l'atto amministrativo con cui era stato respinto il reclamo.

Il 16 ottobre 1973, il Bundesfinanzhof, dinanzi al quale lo HZA Bielefeld aveva impugnato la suddetta ordinanza, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre a questa Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1. Se il regolamento CEE 18 dicembre 1959, n. 7 bis (GU delle Comunità europee 1961, pag. 71) sia valido, pur essendo stato emanato quando già era scaduto il termine fissato dall'art. 38 del trattato CEE.

2. In caso di soluzione affermativa della questione n. 1: se il Consiglio della CEE potesse aggiungere l'alcool etilico all'elenco di cui all'allegato II del trattato CEE senza tener conto della sua gradazione.

3. In caso di soluzione negativa della questione n. 1 o della questione n. 2: quale sia il criterio di distinzione fra le merci di cui alla voce 22.09-A-II della tariffa doganale comune e quelle di cui alla voce 22.09-C-V-b.

II — Sulla motivazione dell' ordinanza di rinvio

Sulla prima e sulla seconda questione

Il Bundesfinanzhof solleva due obiezioni circa la validità del regolamento n. 7 bis:

1. Questo testo è stato pubblicato il 30 gennaio 1961. Il termine fissato dall'art. 38, n. 3, del trattato era quindi già scaduto. La retroattività al 31 dicembre 1959, data in cui il Consiglio era ancora

autorizzato ad adottare il provvedimento in questione, è irrilevante, in quanto la pubblicazione ha effetto costitutivo; in altre parole, solo dopo di essa il regolamento può considerarsi emanato (art. 191 del trattato CEE).

2. All'elenco di cui all'allegato II avrebbero dovuto venire aggiunti solo prodotti tali da rientrare nella nozione di prodotti agricoli di cui all'art. 38 del trattato. La voce doganale 22.09 non contiene alcuna precisazione circa la gradazione minima richiesta. Ne consegue che le bevande alcoliche, purché non presentino alcuna speciale componente aromatica, vanno classificate sotto questa voce. Prodotti del genere non possono essere considerati prodotti agricoli di prima trasformazione: dopo la vera e propria distillazione, infatti, essi vengono sottoposti ad un ulteriore trattamento, consistente nella diluizione con acqua.

Sulla terza questione

La tariffa doganale comune è entrata in vigore il 1° luglio 1968, in forza del regolamento CEE del Consiglio n. 950/68 (GU n. L 172 del 22 luglio 1968, pag. 1). Essa contempla, alla voce 22.09-C-V-b, «altre bevande alcoliche» Sulle merci di cui a questa voce non poteva perciò essere riscosso alcun dazio interno.

La voce doganale 22.09-A-II comprende l'alcool etilico, denaturato o no, di qualsiasi gradazione, ottenuto da prodotti agricoli.

L'art. 2 del regolamento CEE n. 950/68 esclude dalla sfera d'applicazione della tariffa doganale comune i prodotti agricoli elencati nell'allegato II del trattato CEE Sulle relative importazioni da altri Stati membri restavano quindi in vigore le tariffe nazionali.

La precisazione della portata delle voci doganali in esame serve perciò a delimitare i rispettivi campi d'applicazione della tariffa doganale comune e delle disposizioni tariffarie nazionali rimaste in vigore.

III — Il procedimento

L'ordinanza di rinvio è stata registrata in cancelleria il 3 dicembre 1973.

In forza dell'art. 20 dello statuto CEE della Corte di giustizia, sono state presentate osservazioni scritte: per il Consiglio delle Comunità europee, dal consigliere giuridico sig. Daniel Vignes, in qualità d'agente; per la Commissione delle Comunità europee, dal consigliere giuridico sig. Peter Kalbe, in qualità d'agente; per l'Irlanda, dal Chief State Solicitor sig. Liam J. Lysaght, in qualità d'agente; per il Regno Unito, dal Treasury Solicitor, sig. W. H. Godwin, in qualità d'agente.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di non procedere ad istruttoria.

Le osservazioni scritte presentate alla Corte

A — Osservazioni della Commissione delle Comunità europee

Sulla prima questione

Partendo dall'idea che il termine fissato dall'art. 38, n. 3, del trattato CEE costituisce un termine di decadenza, decorso il quale il Consiglio non sarebbe stato più autorizzato a completare l'elenco dei prodotti agricoli, la Commissione osserva che il regolamento n. 7 bis entrava in vigore, ai sensi del suo art. 2, entro il termine stabilito, e cioè il 31 dicembre 1959. Poiché esso veniva pubblicato solo nel 1961, si è di fronte ad un caso di retroattività; ciò è tuttavia irrilevante, visto che l'effetto retroattivo non è stato fatto valere per trarne conseguenze giuridiche.

Inoltre, l'art. 38, n. 3, del trattato non impone che la pubblicazione dei provvedimenti del Consiglio abbia luogo entro il termine di cui alla stessa norma di autorizzazione. Questa stabilisce semplicemente che il Consiglio decide entro il suddetto termine. Non essendo stato altrimenti disposto, il Consiglio avrebbe potuto scegliere una forma che non ri-

chiedesse la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

La Commissione conclude essere sufficiente che sia stata presa entro i termini la decisione formale relativa all'emanazione del regolamento n. 7 bis. L'aggiunta di nuovi prodotti nell'elenco di cui all' allegato II del trattato non ha, per gli stessi, alcun effetto giuridico diretto, ma offre semplicemente la possibilità di applicare anche a tali prodotti, in un secondo momento, i provvedimenti di politica agricola. Per l'alcool di cui al regolamento n. 7 bis non esiste fino a questo momento alcuna organizzazione comune di mercato.

Sulla seconda questione

La Commissione sostiene che la fase della «prima trasformazione» comprende il complesso delle operazioni intese a produrre, a partire da prodotti agricoli, alcool etilico di qualsiasi gradazione. L'ulteriore trasformazione comprende tutti i procedimenti che privano l'alcool delle caratteristiche originarie e creano nuovi prodotti aventi proprietà specifiche.

L'alcool etilico di meno 80° non è altro che una miscela neutra di alcool etilico puro e di acqua.

Sulla terza questione

La distinzione fatta alla voce 22.09 della nomenclatura di Bruxelles fra

— alcool etilico non denaturato di meno di 80°

— acquaviti, liquori ed altre bevande

— preparazioni alcoliche composte per la fabbricazione delle bevande

viene seguita nelle sottovoci della tariffa doganale comune (voce 22.09):

A — alcool etilico non denaturato di meno di 80°

B — preparazioni alcoliche composte

C — bevande alcoliche.

L'espressione «bevande alcoliche» è stata preferita ai termini «acquaviti, liquori, altre bevande», che avrebbero sollevato notevoli difficoltà di traduzione.

Una miscela di alcool e di acqua, con gradazione alcolica inferiore agli 80°, rientra nella sottovoce 22.09-A. La stessa miscela con gradazione pari o inferiore a 55°, e che può quindi essere bevuta direttamente, resta una miscela alcool-acqua, e appartiene alla sottovoce 22.09-A.

L'allegato IV della tariffa doganale comune, di cui al regolamento CEE n. 950/68, elenca le concessioni tariffarie contemplate nell'ambito del GATT. Nel caso dei liquori e delle acquaviti, così come per l'alcool etilico, non denaturato, di cui alla voce 22.09-A, la fissazione di una gradazione alcolica non superiore a 46,2° ha manifestamente lo scopo di limitare le concessioni tariffarie alle bevande destinate al consumo diretto. L'alcool etilico bevibile direttamente non può perciò essere considerato bevanda alcolica ai sensi della sottovoce 22.09-C.

Le suddette considerazioni sono confermate dalle note esplicative che riguardano la sottovoce 22.09-A della nomenclatura di Bruxelles.

Le merci che rientrano nella sottovoce 22.09-C si differenziano da quelle della sottovoce 22.09-A in funzione delle caratteristiche organolettiche specifiche delle bevande alcoliche. L'alcool etilico molto puro non possiede tali caratteristiche e non è quindi una bevanda alcolica ai sensi della sottovoce doganale 22.09-C, neppure qualora sia idoneo al consumo.

La Commissione propone che la terza questione venga risolta nel seguente modo:

La sottovoce doganale 22.09-A (alcool etilico non denaturato di meno di 80°) comprende miscele di acqua e di alcool etilico aventi, alla temperatura di 15° C, una gradazione alcolica inferiore ad 80°, secondo il procedimento di Gay-Lussac, a prescindere dal loro impiego effettivo o potenziale. Sotto la stessa sottovoce doganale vanno classificate anche le miscele d'acqua e di alcool etilico bevibili diret-

tamente, qualora non contengano sostanze aromatiche.

B — Osservazioni del Consiglio

Sulla prima questione

Il Consiglio ha prodotto copia del verbale della sua 26ª sessione, del 18 dicembre 1959, al fine di provare che la decisione di aggiungere i prodotti in questione all' allegato II del trattato è stata definitivamente adottata a quella data.

Poichè l'art. 38, n. 3 del trattato CEE non precisa la forma che devono rivestire gli atti intesi a completare il trattato, era possibile scegliere fra un regolamento e un provvedimento diverso. Questo problema di tecnica normativa era una delle numerose questioni relative alla forma degli atti, che dovevano essere risolte a quell'epoca; la soluzione è stata trovata soltanto un anno dopo la decisione del Consiglio.

Il Consiglio sostiene che le condizioni poste dall'art. 38, n. 3, (proposta della Commissione, adozione a parte del Consiglio) sono state rispettate. Dal punto di vista sostanziale, la decisione è stata adottata regolarmente; la pubblicità aveva semplicemente efficacia dichiarativa, essendo destinata a rendere l'atto opponibile ai singoli.

Dopo aver osservato che, nella maggioranza degli Stati membri, si distingue la promulgazione di una legge dalla sua pubblicazione, nel senso che quest'ultima ha solo carattere dichiarativo e costituisce una condizione di efficacia dell'atto nei confronti del singolo, il Consiglio conclude che la distinzione viene ripresa nel trattato CEE, agli artt. 189 (promulgazione) e 191 (pubblicazione). La pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, richiesta per l'entrata in vigore di un atto, non è un presupposto di validità, ma una condizione di opponibilità e di efficacia dell'atto stesso.

Pur ammettendo che il regolamento in questione non poteva essere direttamente efficace se non dopo la sua pubblicazione, il Consiglio respinge tuttavia la censura fondata sulla retroattività: l'inserimento del prodotto in questione nell'allegato II del trattato ha prodotto conseguenze giuridiche soltanto con l'entrata in vigore, alla data del 1° luglio 1968, del regolamento del Consiglio CEE n. 950/68, relativo alla tariffa doganale comune, regolamento il cui art. 2 contempla l'esenzione dei prodotti agricoli.

Sulla seconda questione

Il Consiglio sostiene che la nozione di «prima trasformazione» non va interpretata in modo troppo restrittivo. I prodotti che figurano all'allegato II, nella versione originale, sono per definizione prodotti agricoli, in forza della loro inclusione nel trattato. Molti di questi prodotti non sono, a rigore, prodotti di prima trasformazione; il Consiglio aveva — a suo dire — la facoltà d'interpretare l'art. 38, n. 1, così come l'avevano interpretato gli autori del trattato. Inoltre, ci si potrebbe chiedere se l'aggiunta di acqua per ridurre la gradazione alcolica di un prodotto agricolo distillato sia un' operazione diversa dalla distillazione.

Sulla terza questione

Secondo il Consiglio, appartengono alla sottovoce ex 22.09-A prodotti grezzi, definiti unicamente in base alla loro composizione chimica fondamentale, mentre vanno classificati nella sottovoce ex 22.09-C prodotti più specifici, preparati secondo regole ben definite, fra l'altro secondo procedimenti tradizionali di determinate località, e rispondenti a norme d'origine, o anche secondo speciali ricette di fabbricazione. Questi prodotti possono avere denominazioni generiche, che facciano riferimento ai loro componenti di base. Inoltre, essi sono destinati al consumo diretto.

C — Osservazioni del Regno Unito

Sulla seconda questione

Secondo il Regno Unito, il potere di aggiungere prodotti all'elenco di cui all'al-

legato II (attribuito al Consiglio dall'art. 38, n. 3) non si estende ai prodotti che esulano dalla nozione di «prodotti agricoli», quale viene definita dall'art. 38, n. 1.

Lo stesso trattato dispone che i prodotti dell'elenco suddetto, così com'era redatto in origine, sono quelli contemplati dagli articoli da 38 a 46 del trattato. Nel fissare l'elenco, gli autori del trattato hanno esercitato un loro potere particolare, così come quando hanno dato la definizione di «prodotto agricolo» all' art. 38, n. 1: si trattava di creare la «Grundnorm» delle Comunità.

Nell'esercitare il potere di aggiungere prodotti all'elenco in questione, il Consiglio non si trovava invece nella situazione degli autori del trattato, così da poter integrare questa «Grundnorm».

Secondo il Regno Unito, l'alcool a cui si aggiunge acqua viene esso stesso ottenuto in una fase del processo produttivo successiva a quella di prima trasformazione. I prodotti a base di alcool etilico, classificati sotto le voci doganali 22.08 e 22.09, sono — qualunque sia la loro gradazione alcolica — il risultato di una serie di trasformazioni: la fermentazione può costituire eventualmente la prima trasformazione, ma è sempre necessaria una seconda fase, quella della distillazione.

Le merci di cui alle voci doganali 22.08 e 22.09 non sono quindi prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, né prodotti di prima trasformazione in diretta connessione con questi. Esse non sono prodotti agricoli ai sensi dell'art. 38, n. 1, del trattato e non possono perciò essere aggiunte all'elenco dell'allegato II.

D — Osservazioni dell'Irlanda

Sulla seconda questione

La fabbricazione di alcool etilico a partire da prodotti del suolo richiede più di una fase di trasformazione. Partendo dai cereali, vi sono quattro stadi e cioè: molitura, miscela dei vari cereali, fermentazione e, infine, distillazione.

L'Irlanda sostiene che, in ragione delle varie fasi di trasformazione necessarie per produrre alcool etilico a base di prodotti agricoli, questo tipo di alcool non costituisce, quale che sia la sua gradazione, un prodotto agricolo ai sensi dell'art. 38 del trattato. Non può quindi esser valido il suo inserimento nell'elenco di cui all'allegato II del trattato di Roma.

Trattazione orale

Durante la fase orale del procedimento, il 28 marzo 1974, il Consiglio, rappresentato dal sig. Vignes, ha svolto nuovi argomenti cui hanno risposto, per il governo del Regno Unito, il sig. Hall Brown e, per l'Irlanda, il sig. Cooke.

I suddetti argomenti possono riassumersi come segue:

Secondo il *Consiglio*, la Corte non è più competente a pronunziarsi in via pregiudiziale sulla validità del regolamento n. 7 bis. Benché questo fosse in origine un atto emanato da un'istituzione della Comunità, il suo effetto è stato quello di aggiungere nuovi prodotti all'elenco che costituisce l'allegato II del trattato CEE. Con l'entrata in vigore del trattato di adesione, alla data del 1° gennaio 1973, detto regolamento ha acquistato la stessa natura giuridica di qualsiasi altra disposizione di questo trattato.

Il protocollo n. 19 dell'Atto di adesione, allegato al trattato, è espressamente basato sull'esistenza giuridica del regolamento n. 7 bis: esso parla, infatti, del regolamento di organizzazione comune dei mercati da adottare nel settore dell'alcool. Qualora il regolamento n. 7 bis fosse dichiarato invalido, il protocollo non potrebbe essere più applicato.

Nella fattispecie non è pertinente il richiamo all'art. 7 dell'Atto di adesione, che riguarda gli atti delle istituzioni ai quali si riferiscono le disposizioni transitorie stabilite con l'atto stesso, o all'art. 8, relativo all'abrogazione o alla modifica di atti emanati dalle istituzioni.

Il *governo del Regno Unito* sostiene che il protocollo n. 19 si riferisce ai poteri spettanti al Consiglio nel 1972, mentre nella fattispecie si tratta di una decisione adottata nel 1959. Se la tesi svolta dal Consiglio fosse esatta, nessun provvedimento adottato prima dell'entrata in vigore dell'Atto di adesione potrebbe costituire oggetto di una questione di validità. Comunque, qualora il regolamento fosse viziato, esso lo è stato fin dall'inizio, ed è inammissibile che potesse essere successivamente sanato dal trattato di adesione.

Il *governo irlandese* sostiene che, in forza dell'art. 8 dell'Atto di adesione, la natura giuridica degli atti modificati dall'Atto stesso resta immutata. Se ciò vale per i regolamenti che sono stati modificati dall'Atto d'adesione, lo stesso deve valere a fortiori per i regolamenti che non abbiano subito modifiche. Il protocollo n. 19, che parla di bevande alcoliche e in particolare di whisky, indica chiaramente ch'esso non si riferisce al regolamento n. 7 bis, nel quale si parla di alcool etilico e dove sono espressamente escluse le bevande alcoliche.

Nella fase orale del procedimento, la *Commissione delle Comunità europee* è stata rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. Kalbe, in qualità d'agente.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 30 aprile 1974.

In diritto

1 Con ordinanza 16 ottobre 1973, pervenuta in cancelleria il 3 dicembre 1973, il Bundesfinanzhof ha chiesto alla Corte di pronunziarsi in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione del regolamento CEE del Consiglio 18 dicembre 1959, n. 7 bis (GU 1961, pag. 71), nonché sull'interpretazione delle sottovoci 22.09-A-II e 22.09-C-V-b della tariffa doganale comune.

2 Durante la fase orale del procedimento, il Consiglio si è basato sugli atti relativi all'adesione alle Comunità del Regno di Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito, al fine di negare la competenza della Corte a pronunziarsi sulla validità del regolamento n. 7 bis.

Secondo la tesi del Consiglio, il regolamento litigioso, in quanto atto integrativo del trattato CEE, sarebbe stato comunque convalidato dall'art. 1 del trattato d'adesione, il quale dispone che gli Stati aderenti partecipano ai trattati che istituiscono le Comunità «quali sono stati modificati e completati».

Inoltre, il protocollo n. 19, relativo alle bevande alcoliche ottenute da cereali, allegato all'Atto di adesione, non avrebbe senso se non potesse fondarsi su una valida organizzazione del mercato degli alcool, la quale, a sua volta, presupporrebbe necessariamente la validità delle disposizioni adottate col regolamento n. 7 bis.

3 Gli atti relativi all'adesione dei nuovi Stati membri hanno lo scopo essenziale di estendere a tali Stati il complesso delle norme comunitarie in vigore al momento dell'adesione.

Benché talune clausole di tali atti, come l'art. 3 dell'Atto di adesione, possano essere considerate come il riconoscimento, da parte di tutti i contraenti, del carattere obbligatorio delle decisioni adottate o degli accordi stipulati nell'ambito del sistema generale del diritto comunitario, tuttavia nessuna disposizione del trattato di adesione o degli atti che lo completano può essere interpretata come una convalida di provvedimenti, di qualsiasi genere, che siano in contrasto coi trattati istitutivi delle Comunità.

4 L'eccezione sollevata in via preliminare dal Consiglio va quindi respinta.

Sulla prima questione

5 Con la prima questione si chiede se il regolamento del Consiglio n. 7bis, col quale vengono aggiunti taluni prodotti all'elenco che costituisce l'allegato II del trattato CEE, sia valido, pur essendo stato emanato dopo la scadenza del termine fissato dall'art. 38 del trattato stesso.

Il giudice nazionale osserva, in proposito, che il regolamento n. 7bis, pur recando la data del 18 dicembre 1959, è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale soltanto oltre un anno dopo la scadenza del termine stabilito dall'art. 38.

La circostanza che detto regolamento dovesse avere effetto retroattivo al 31 dicembre 1959, ultimo giorno utile del suddetto termine, non modificherebbe la situazione giuridica, in quanto la pubblicazione di un regolamento avrebbe effetto costitutivo.

6 A norma dell'art. 38, n. 3, seconda frase, del trattato, «Nel termine di due anni a decorrere dall'entrata in vigore del trattato, il Consiglio, su proposta della Commissione, decide a maggioranza qualificata circa i prodotti che devono essere aggiunti» all'elenco che costituisce l'allegato II.

Questa norma, che attribuisce al Consiglio la facoltà di decidere in merito ai prodotti da aggiungere all'elenco suddetto, non poteva costituire il fondamento giuridico della decisione del Consiglio in epoca posteriore al 31 dicembre 1959

Risulta tuttavia che, entro il termine prescritto dall'art. 38, n. 3, il Consiglio aveva effettivamente deciso, su proposta della Commissione, quanto all'inserimento nell'allegato II dei prodotti che costituiscono oggetto del regolamento n. 7bis; ciò si desume dal testo stesso del regolamento — che porta la data del 18 dicembre 1959 — nella versione pubblicata nella Gazzetta ufficiale.

La circostanza che la pubblicazione, avvenuta il 30 gennaio 1961, abbia avuto luogo solo dopo la scadenza del termine stabilito per l'adozione del regolamento non influisce sulla validità dell'atto, in quanto il ritardo poteva incidere soltanto sulla data a decorrere dalla quale il regolamento poteva essere applicato o produrre i suoi effetti.

7 Non è necessario, nella fattispecie, che la Corte prenda in esame la questione del se l'art. 2, 1° comma, del regolamento, ai sensi del quale quest'ultimo doveva «entrare in vigore» ad una data anteriore a quella della sua pubblicazione, fosse conforme ai principi generali del diritto. Una questione del genere non è stata sollevata dal giudice nazionale.

8 Dall'esame della prima questione non risultano, quindi, elementi atti ad inficiare la validità del regolamento del Consiglio n. 7bis.

Sulla seconda questione

9 Con la seconda questione si chiede se il Consiglio potesse aggiungere l'alcool etilico all'elenco suddetto, senza tener conto della sua gradazione.

10 Il giudice nazionale, partendo dall'idea che all'elenco potevano essere aggiunti soltanto i prodotti rispondenti alla definizione di prodotti agricoli di cui all'art. 38, n. 1, dubita che all'alcool etilico potesse applicarsi la suddetta definizione, in quanto gli alcool di meno di 80° sono in realtà sottoposti, dopo la distillazione, ad un'ulteriore trasformazione, mediante aggiunta di acqua.

11 I due governi partecipanti al procedimento negano che il Consiglio abbia avuto, comunque, nell'ambito dell'art. 38, n. 3, la facoltà di aggiungere l'alcool all'elenco in questione.

Essi sostengono che la competenza del Consiglio è limitata dalla definizione di prodotti agricoli di cui all'art. 38, n. 1, e che non è possibile interpretare la nozione di «prodotti di prima trasformazione» ivi contemplata, basandosi, per analogia, sull'elenco dei prodotti stabilito, nell'allegato II, dagli autori del trattato.

Essi suggeriscono che la nozione di «prima trasformazione» venga interpretata nel senso ch'essa si limita ad una sola operazione effettuata sulla materia prima.

12 Secondo la definizione datane dall'art. 38, n. 1, i prodotti agricoli sono «i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti».

Il n. 3 dello stesso articolo dispone che i prodotti cui si applicano gli articoli da 39 a 46 del trattato sono enumerati nell'elenco che costituisce l'allegato II dello stesso.

Nel suddetto elenco figurano non solo i principali prodotti agricoli, ma anche un certo numero di derrate alimentari, la cui differenza dal prodotto agricolo di base le situa in una fase del ciclo industriale che eccede lo stadio della prima trasformazione in senso stretto.

Caratteristica comune di questi prodotti è la stretta interdipendenza economica che li lega ai prodotti di base, cosicché non sarebbe giustificato applicare a prodotti di base il regime agricolo, e ai prodotti trasformati le norme generali del trattato.

13 La definizione di prodotti agricoli che si trova all'inizio del titolo dedicato all'agricoltura non avrebbe alcun significato pratico qualora non dovesse essere interpretata, per quanto riguarda il potere del Consiglio di colmare la lacune di cui all'art. 38, n. 3, alla luce degli scopi della politica agricola comune e con riferimento ai prodotti che gli autori del trattato hanno considerato dover costituire oggetto di tale politica.

La nozione di prodotti di «prima trasformazione che sono in diretta connessione» con i prodotti di base dev'essere quindi interpretata nel senso ch'essa implica un'interdipendenza economica manifesta fra i prodotti di base ed i prodotti che risultano dal processo di trasformazione, indipendentemente dal numero delle operazioni di cui questo consta.

Sono quindi esclusi i prodotti di trasformazione che abbiano subito un procedimento produttivo il cui costo sia tale da far apparire come un elemento del tutto marginale il prezzo delle materie prime agricole di base.

14 Nulla permette di ritenere che l'alcool etilico rientri in questa categoria.

Poiché il numero di operazioni necessarie per ottenere i prodotti trasformati non costituisce il criterio determinante per qualificarli «prodotti di prima trasformazione», la diluizione con acqua, dopo la distillazione, non incide sulla qualificazione dell'alcool etilico.

15 Di conseguenza, il fatto che il Consiglio abbia aggiunto l'alcool etilico all' elenco di cui all'allegato II, senza tener conto della gradazione, non influisce sulla validità del regolamento n. 7 bis.

Sulla terza questione

16 Con la terza questione si chiede quale sia il criterio di distinzione fra le merci elencate, rispettivamente, alle sottovoci doganali 22.09-A-II e 22.09-C-V-b.

17 La voce 22.09 della nomenclatura di Bruxelles comprende sia l'alcool etilico non denaturato di meno di 80°, sia le acquaviti, i liquori e le altre bevande alcoliche, qualunque sia la loro gradazione.

Nella tariffa doganale comune, questa voce è suddivisa in due sottovoci: 22.09-A (alcool etilico non denaturato di meno di 80°) e 22.09-C, da I a V (bevande alcoliche).

18 Per garantire la certezza del diritto e per facilitare la gestione amministrativa, il criterio decisivo per la classificazione delle merci nella tariffa doganale comune è costituito in generale dalle caratteristiche e dalle proprietà obiettive delle merci stesse.

Poiché, all'epoca dei fatti litigiosi, non esistevano note esplicative comunitarie in materia, le note contenute nella convenzione di Bruxelles sulla nomenclatura per la classificazione delle merci nella tariffa doganale costituiscono un adeguato mezzo d'interpretazione delle voci riprese nella tariffa doganale comune.

Nelle suddette note viene precisato che la voce 22.09 comprende «l'alcool etilico non denaturato, rettificato o no, con gradazione inferiore a 80°... destinato sia al consumo umano sia ad usi industriali», che si distingue dalle «bevande alcoliche» per il fatto di non contenere componenti aromatiche.

Le sottovoci 22.09-C, da I a V, della tariffa doganale comune si riferiscono a vari tipi di bevande diffuse in commercio; la sottovoce 22.09-C-V costituisce una posizione residua.

19 L'alcool etilico di cui alla sottovoce 22.09-A si distingue dai prodotti di cui alla sottovoce 22.09-C-V per la presenza, in questi ultimi, di sostanze aromatiche o di specifiche caratteristiche di sapore.

Sulle spese

20 Le spese sostenute dal governo irlandese, dal governo del Regno Unito, dal Consiglio e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta, quindi, di statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Bundesfinanzhof con ordinanza 16 ottobre 1973, afferma per diritto:

1° **L'esame delle questioni sollevate dal giudice a quo non ha messo in luce alcun elemento atto ad inficiare la validità del regolamento CEE del Consiglio n. 7bis/59.**

2° **L'alcool etilico di cui alla sottovoce 22.09-A-II della tariffa doganale comune si distingue dai prodotti di cui alla sottovoce 22.09-C-V-b della tariffa stessa per la presenza, in questi ultimi, di sostanze aromatiche o di particolari caratteristiche di sapore.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 29 maggio 1974.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE ALBERTO TRABUCCHI DEL 30 APRILE 1974

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. L'occasione della presente procedura viene da una controversia sulla classificazione doganale di una partita di un prodotto alcolico importato nella Repubblica federale germanica dal Belgio nel settembre 1968. Trattasi di acquavite distillata da spirito di melassa, che è risultata all'analisi completamente neutra e chimicamente pura, e veniva pertanto classificata nella voce doganale 22.09-A-II come alcole etilico non denaturato avente meno di 80°. Anteriormente all'analisi, il prodotto era classificato sotto la voce 22.09-C-V-b comprendente le bevande alcoliche. In quanto classificato nella voce 22.09-A-II, il prodotto è stato sottoposto a un dazio, mentre ne sarebbe sta-