CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE FRANCESCO CAPOTORTI DEL 26 OTTOBRE 1978

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Nella presente causa si discute circa la validità di una norma regolamentare della Commissione che fissa una delle modalità di applicazione del prelievo nel settore dello zucchero, e a tal fine prescrive un particolare metodo per determinare il tenore in saccarosio di certi prodotti.

Conviene premettere che, secondo la disposizione dell'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento n. 1009/67/CEE del Consiglio in data 18 dicembre 1967, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero (riprodotta quasi alla lettera dall'articolo 15, paragrafo 5, del regolamento n. 3330/74/CEE del Consiglio in data 19 settembre 1974), il prelievo per i prodotti corrispondenti alla posizioni 17.02 da C a F e 17.05 C della Tariffa doganale comune è calcolato «se del caso» forfettariamente sulla base del tenore in saccarosio, o in altri zuccheri convertiti in saccarosio, del prodotto di cui trattasi e del prelievo per lo zucchero bianco. Di conseguenza, con il regolamento n. 837/68/CEE del 28 giugno 1968, la Commissione ha stabilito all'articolo 7, paragrafo 1, che il prelievo per quintale di uno dei prodotti sopra indicati va calcolato moltiplicando il tenore in saccarosio del prodotto, compreso il tenore in altri zuccheri calcolati in saccarosio, per l'importo di base del prelievo. La determinazione del tenore in saccarosio, in forza del paragrafo 2, primo comma, dello stesso articolo, va fatta secondo il metodo d'analisi Lane e Eynon; il tenore effettivo in zuccheri, che tale analisi consente di accertare, deve essere convertito in saccarosio mediante moltiplicazione per il coefficiente 0,95.

Questa regola è accompagnata tuttavia da una deroga, applicabile ai prodotti che contengono meno dell'85 % di saccarosio e di zucchero invertito calcolato in saccarosio. Relativamente a tali prodotti, infatti, il secondo comma della citata disposizione, quale risulta in seguito ad una modifica apportata dal regolamento della Commissione n. 878/69/CEE del 12 maggio 1969, stabilisce che il tenore in saccarosio, compreso sempre il tenore in altri zuccheri calcolati in saccarosio, si determini prendendo in considerazione il tenore in sostanza secca, e che quest'ultimo sia determinato in base alla densità della soluzione diluita nella proporzione in peso di 1 a 1, e per i prodotti solidi mediante essiccamento. Il calcolo in saccarosio si fa moltiplicando per il coefficiente 1 il tenore in sostanza secca.

La differenza fra i coefficienti previsti dal primo e dal secondo comma del paragrafo 2 dell'articolo 7 pare giustificata dalla circostanza che, applicando i criteri sanciti dal primo comma, si ottiene un tenore totale in zucchero superiore di circa il 5 % al tenore in saccarosio. Il coefficiente dello 0,95 serve dunque a determinare il tenore reale in saccarosio del prodotto analizzato. L'esigenza di un coefficiente riduttore non esisterebbe invece nei casi a cui si riferisce il secondo comma.

2. Sta di fatto, tuttavia, che il metodo prescritto da quest'ultima disposizione presenta l'inconveniente di far pesare, ai fini del calcolo del prelievo, certi elementi costitutivi dei prodotti in questione che non sarebbero *di per sé* sottoposti al prelievo concernente lo zucchero: in particolare la destrina e il maltosio.

È per tale ragione che la ditta Welding & Co di Amburgo ha intentato un processo davanti al Finanzgericht di Am-

burgo, opponendosi ad una decisione dell'autorità doganale germanica la quale aveva applicato i criteri contenuti nel citato articolo 7, paragrafo 2, *secondo* comma, del regolamento 837/68. La dogana di Amburgo aveva difatti fissato, per consentire l'importazione di due prodotti a base di malto-destrina (denominati «Maltrin 10» e «Maltrin 20»), un prelievo e un importo compensativo monetario superiori a quelli che sarebbero risultati se si fosse tenuto conto dell'effettivo tenore in saccarosio (comprensivo del tenore in altri zuccheri calcolati in saccarosio), ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, *primo* comma dello stesso regolamento.

Il Tribunale adito, con ordinanza del 15 marzo 1978, ha sottoposto a questa Corte, in base all'articolo 177 del Trattato CEE, le seguenti questioni pregiudiziali:

«1. Se l'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CEE) della Commissione 28 giugno 1968, n. 837, nella versione risultante dal regolamento (CEE) della Commissione 12 maggio 1969, n. 878, sia invalido a causa della circostanza che, per i prodotti contenenti meno dell'85 % di saccarosio e di zucchero invertito calcolato in saccarosio, il tenore di saccarosio, comprensivo del tenore di altri zuccheri calcolati in saccarosio, va determinato, in deroga alle disposizioni del primo comma dello stesso articolo, senza tener conto del tenore effettivo di saccarosio, comprensivo del tenore di altri zuccheri calcolati in saccarosio, mediante l'accertamento del tenore di sostanza secca.

2. In caso di soluzione affermativa della prima questione: Se le autorità nazionali possano, nei casi contemplati dall'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento (CEE) 837/68, calcolare il prelievo e l'importo compensativo monetario sulla base del tenore effettivo di saccarosio, comprensivo del tenore di altri zuccheri calcolati in saccarosio, accertato mediante metodi d'indagine diversi da quello prescritto dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, oppure spetti al legislatore comunitario fissare i metodi d'indagine per le ipotesi contemplate dall'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma.»

Nell'ordinanza di rinvio, la giurisdizione nazionale si è chiesta se il metodo di determinazione del tenore in saccarosio prescritto dall'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del citato regolamento 837/68 sia legittimo, alla stregua della norma contenuta nel citato articolo 14, paragrafo 5, del regolamento 1009/67 del Consiglio (riprodotta dall'articolo 15, paragrafo 5, del regolamento 3330/74). Come ho già detto, questa norma assume a base di calcolo del prelievo il tenore in saccarosio, o in altri zuccheri convertiti in saccarosio, dei prodotti di cui trattasi. La giurisdizione germanica dubita che la Commissione potesse discostarsi da questa base chiaramente definita, senza superare i limiti delle competenze ad essa delegate dal Consiglio.

Un altro motivo d'invalidità della norma regolamentare introdotta dalla Commissione potrebbe consistere, sempre secondo il giudice richiedente, nella eventuale violazione del principio della parità di trattamento e, quindi, nell'esistenza di una discriminazione ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato CEE. Tale ipotesi viene espressa tenendo conto del fatto che il prelievo per lo zucchero, nei casi contemplati dall'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 837/78, finisce col gravare anche sulla parte della merce che non sarebbe di per sé sottoposta a quello specifico prelievo. La giurisdizione germanica si riferisce a tale riguardo all'affermazione della ditta attrice, secondo cui un operatore economico il quale importasse separatamente le componenti del prodotto in questione, cioè la destrina e il maltosio (o destrosio), sa-

rebbe sottoposto ad oneri minori di quelli gravanti su chi importa le due componenti già mescolate.

Infine, la giurisdizione germanica si è posto il problema della validità della citata norma anche per il fatto che non sarebbe motivata la deroga che essa apporta alla disposizione del primo comma, e ciò in contrasto con l'articolo 190 del Trattato CEE.

3. Alla luce di tali riflessioni, la prima domanda pregiudiziale, relativa alla validità dell'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del citato regolamento 837/68 della Commissione, sembra dar luogo a tre problemi distinti. Tuttavia, il problema del preteso superamento dei limiti della competenza spettante alla Commissione è in certa misura connesso con quello dell'eventuale discriminazione. Nell'esame che segue non sarà dunque opportuno separare del tutto la trattazione di questi due aspetti.

Vediamo anzitutto se, con la suddetta disposizione, la Commissione abbia realmente oltrepassato i limiti della competenza ad essa delegata dal Consiglio. All'inizio di queste conclusioni, ho ricordato quel che stabilisce l'articolo 14, paragrafo 5, del regolamento 1009/67 del Consiglio, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dello zucchero. Basterà ora sottolineare l'espresso riferimento che quella norma fa alla possibilità di impiegare criteri forfettari per calcolare il prelievo relativamente ai prodotti che qui interessano. L'ammissione di tali criteri, prevista evidentemente per il caso in cui valide ragioni impediscano di servirsi di criteri più precisi, consente di escludere che l'espressione «sulla base del tenore in saccarosio» comporti la necessità di una corrispondenza esatta, in tutti i casi, fra il contenuto *effettivo* di saccarosio dei singoli prodotti e l'importo del prelievo loro applicabile.

Se è vero, insomma, che la regola del citato articolo 14, paragrafo 5, del regolamento 1009/67 impone di basare il calcolo del prelievo sul tenore in saccarosio del prodotto, ciò non fa ostacolo all'adozione di criteri forfettari, visto che tale possibilità è esplicitamente contemplata. Le parole «se del caso» implicano tutt'al più la condizione che valide ragioni di ordine tecnico o pratico impediscano una precisa determinazione della composizione effettiva della merce.

D'altra parte, bisognerà che il ricorso al metodo forfettario di calcolo non conduca a risultati discriminatori o, comunque, aberranti. È quindi sotto tale aspetto che va esaminato ora l'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento 837/68 della Commissione: si tratta di affrontare il secondo problema sollevato con la prima domanda. Ciò richiede a mio avviso che l'indagine sia ampliata, e cioè che si passi dall'esame formale dei testi normativi alla considerazione degli effetti pratici della norma di cui stiamo discutendo.

4. Secondo i risultati dell'analisi effettuata dalla ditta Welding, relativamente ai due prodotti importati (Maltrin 10 e Maltrin 20), questi conterrebbero rispettivamente una percentuale dell'11,6 e del 18,2 di destrosio (o maltosio). Per il resto, e quindi per più dell'80 %, tali prodotti sarebbero composti di destrina, cioè di una sostanza compresa nella voce 35.05 della Tariffa doganale comune e sottoposta al prelievo applicabile ai cereali, che è meno elevato di quello previsto per lo zucchero. Pertanto, la ditta Welding ritiene che solo le suddette percentuali di destrosio dovrebbero essere prese in considerazione ai fini del calcolo del prelievo applicabile allo zucchero. Diversamente l'importatore dei prodotti in causa sarebbe trattato in maniera discriminatoria rispetto alle imprese che importassero separatamente le due componenti dei prodotti in questione (su questo rilievo sembra concordare lo stesso giudice germanico).

Nelle sue osservazioni la Commissione, senza contestare l'esattezza dei dati forniti dalla ditta Welding, afferma che dal

punto di vista tecnico non è possibile, per i prodotti importati da questa ditta, utilizzare i criteri stabiliti dall'articolo 7, paragrafo 2, primo comma, del citato regolamento 837/68, e quindi applicare il metodo di analisi detto di Lane e Eynon. Proprio basandosi sul parere degli specialisti, secondo cui il metodo. Lane-Eynon non sarebbe praticabile per i prodotti dello stesso genere di quelli in questione (contenenti cioè meno dell'85 % di saccarosio e di zucchero invertito calcolato in saccarosio), la Commissione ha previsto l'altro metodo basato sul tenore in sostanza secca.

Noto anzitutto che il regime stabilito per i prodotti di cui trattasi, nel quadro della disciplina del prelievo, risulta oggettivamente in armonia con i criteri di classificazione accolti nella Tariffa doganale comune. La nota n. 2 del capitolo 35 di tale Tariffa dispone infatti che «il termine "destrina" impiegato nel testo della voce 35.05 si applica ai prodotti provenienti dalla degradazione degli amidi e delle fecole, aventi tenore di zuccheri riduttori, espresso in destrosio, sulla materia secca, eguale o inferiore al 10 %. I prodotti della specie di tenore superiore sono da classificare nella voce 17.02». Poiché il tenore di destrosio che entra nella composizione dei prodotti considerati è superiore al detto limite del 10 %, i prodotti medesimi devono essere classificati nella voce tariffaria 17.02 D, relativa a zuccheri e prodotti a base di zucchero; con la conseguenza che anche la percentuale di destrina rientrante nella composizione dei prodotti stessi viene ad essere classificata come zucchero. Se ciò avviene sul piano della Tariffa doganale comune, sembra logico, come rileva la Commissione, che la stessa sostanza (destrina) venga assimilata allo zucchero anche ai fini della determinazione del tenore totale di zucchero, cui si riferisce l'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento 837/68. Poiché d'altra parte la materia secca dei due prodotti in causa contiene più del 10 % di destrosio — e deve quindi per le ragioni sopraddette essere considerata nel suo insieme come zucchero, conformemente alla citata nota n. 2 del capitolo 35 della Tariffa doganale comune — è egualmente in armonia con il criterio di classificazione della Tariffa doganale comune che la totalità della materia secca sia assunta come base per il calcolo del prelievo applicabile allo zucchero.

La situazione di vantaggio in cui viene a trovarsi chi importa separatamente la destrina e il destrosio, rispetto a chi importa tali sostanze già mescolate, è dunque un inconveniente risultante dalla Tariffa doganale comune e non dall'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del citato regolamento 837/68. È vero che, per quanto concerne il prelievo, la classificazione delle merci in base alle regole della Tariffa doganale comune non ha carattere tassativo, ma essa ha comunque un valore indicativo non trascurabile, tenuto conto dei rapporti che esistono fra prelievo e dazio doganale per la loro comune natura di percezioni applicabili all'importazione dai paesi terzi (si veda la sentenza della nostra Corte in data 26 aprile 1972 nella causa 92/71, Interfood GmbH, Raccolta 1972, p. 232). Pure in sede di calcolo del prelievo, pertanto, non converrebbe distaccarsi dai criteri di classificazione della Tariffa doganale comune, al di fuori dei casi in cui ciò fosse necessario per evitare serie storture nel funzionamento del sistema.

Quanto ai metodi previsti dall'articolo 7, paragrafo 2, per determinare il tenore in saccarosio, la stessa impresa Welding ha ammesso, in udienza, che nella maggior parte dei casi essi possono essere giusti; ed ha precisato che essa mira in sostanza ad ottenere, piuttosto che l'invalidazione della norma impugnata, una limitazione del suo campo d'applicazione con riguardo ai prodotti il cui tenore in sostanza secca comprenda meno dell'85 % di saccarosio. Tuttavia la questione si presenta qui nei termini generali in cui l'ha correttamente formulata il giudice germanico.

A mio avviso, è convincente quanto ha rilevato la Commissione circa l'impossibilità tecnica di determinare con esattezza la composizione chimica di ciascuno dei prodotti che contengono meno dell'85 % di saccarosio e di zucchero invertito calcolato in saccarosio. Di qui la necessità di adottare il metodo basato sul tenore del prodotto in materia secca; metodo che fu prescelto anche a seguito del parere di un esperto indipendente (la cui competenza non è contestata dalla ditta Welding).

Quest'ultima ha obiettato che nell'ultimo decennio, dopo l'adozione del criticato regolamento 837/68, la tecnica ha progredito, fornendo nuovi e più soddisfacenti metodi d'analisi. Ciò avrebbe dovuto indurre la Commissione non soltanto a modificare il secondo comma dell'articolo 7, paragrafo 2, ma a rielaborare anche il primo comma, nel quale si prescrive il metodo Lane-Eynon. Ora, è evidente che non si tratta qui di verificare l'opportunità di una revisione della norma per adeguarla al progresso tecnico. Il punto in discussione è soltanto se sia valido o no il secondo comma dell'articolo 7, paragrafo 2, e in particolare se si riscontri il motivo di invalidità consistente nella violazione dell'articolo 40, paragrafo 3, secondo comma. A mio avviso, non è stato affatto dimostrato che la norma anzidetta ponga in essere una «discriminazione fra produttori o consumatori della Comunità»; tanto più che il preteso trattamento di svantaggio per gli importatori di malto-destrosio — rispetto a chi importa separatamente maltosio e destrina — non equivale in nessun caso a discriminazione in danno di determinate persone, o di un gruppo, o di una categoria: è evidente che qualsiasi operatore economico potrebbe scegliere di importare separatamente le due sostanze, se lo ritenesse più vantaggioso.

Bisogna infine riconoscere che la tesi della ditta Welding secondo cui la norma in esame condurrebbe a risultati aberranti è poco credibile, visto che la disciplina in questione, applicata dal 1968, non aveva dato luogo finora a nessuna obiezione, ad eccezione forse di un caso isolato a cui si è riferita in udienza l'impresa Welding, senza peraltro fornire alcuna precisazione.

Ritengo quindi che l'adozione del metodo considerato per il calcolo del prelievo applicabile ai prodotti di cui trattasi non implichi alcuna violazione da parte della Commissione, né dei limiti della delega ricevuta dal Consiglio, né del divieto di discriminazioni sancito dall'articolo 40, paragrafo 3, secondo comma, del Trattato.

5. Per portare a termine l'esame dei problemi sollevati dalla prima domanda, resta da considerare il dubbio manifestato dal giudice richiedente circa l'esistenza di un'adeguata motivazione della deroga che il menzionato secondo comma dell'articolo 7, paragrafo 2, introduce rispetto alla regola del primo comma.

Osservo preliminarmente che, se l'articolo 190 del Trattato CEE imponesse di motivare ogni singola disposizione di un regolamento, si dovrebbero ritenere invalidi sia il primo che il secondo paragrafo dell'articolo 7 nel loro complesso. Il preambolo del regolamento afferma, infatti, tra l'altro che «il tenore in saccarosio che interviene nel calcolo del prelevamento può essere fissato in modo da corrispondere in generale al tenore naturale di questi prodotti nella Comunità» (frase inserita nel contesto del 5° considerando) e che «per evitare distorsioni della concorrenza, è necessario per questi prodotti prescrivere il metodo secondo cui il tenore in saccarosio, compreso il tenore in altri zuccheri calcolati in saccarosio, viene determinato» (7° considerando). Ma queste affermazioni, in realtà, non spiegano perché i metodi specifici previsti nel primo e nel secondo comma della citata norma sono stati adottati.

In ogni caso, risulta dalla costante giurisprudenza di questa Corte che non è possibile esigere una motivazione particolareggiata per atti di portata generale,

quali sono i regolamenti. In relazione ad un atto di tal natura, la motivazione «può limitarsi ad indicare la situazione complessiva che ha condotto alla sua adozione e gli scopi generali che esso si propone. Non si può quindi pretendere che esso specifichi i vari fatti, talora molto numerosi e complessi, in vista dei quali il regolamento è stato adottato, né, a fortiori, che essa ne fornisca una valutazione più o meno completa» (sentenza del 13 marzo 1968 nella causa 5/67, Beus, Raccolta 1968, p. 115, spec. p. 129). La Corte ha successivamente ribadito tale giurisprudenza affermando che «le condizioni dell'articolo 190 del Trattato si devono ritenere soddisfatte qualora la motivazione chiarisca i punti essenziali dei provvedimenti adottati dalle istituzioni. Sarebbe eccessivo pretendere la motivazione specifica di tutti i particolari, qualora questi siano in armonia con il provvedimento nel suo complesso» (sentenza del 20 giugno 1973 nella causa 80/72, Koninklijke Lassiefabrieken, Raccolta 1973, p. 636, spec. n. 24-26; in senso analogo, anche sentenza del 18 marzo 1975 nella causa 78/74, Deuka, Raccolta 1975, p. 422).

Non occorre dunque che la motivazione di un regolamento includa riferimenti a tutte le sue disposizioni una per una. Quando poi si tratti di regole essenzialmente tecniche, quali sono quelle che qui entrano in rilievo, è ancor più chiaro che fornire i motivi di ciascuna di esse condurrebbe ad appesantire la motivazione dell'atto con troppo ampie e complesse argomentazioni, anche di natura scientifica, senza che ciò sia necessario né per la comprensione dell'iter logico seguito per l'adozione dell'atto, né per la tutela degli interessi privati. Basterà che le disposizioni stabilite siano obbiettivamente adeguate alla realizzazione delle finalità del regolamento, quali risultano globalmente dalla sua motivazione.

Ritengo perciò che anche sotto il profilo dell'osservanza dell'articolo 190 del Trattato CEE, la disposizione esaminata non presenti nessun vizio.

6. La soluzione negativa che, a mio avviso, devono avere tutti i problemi implicati nella prima domanda, rende superfluo prendere in considerazione la seconda.

In conclusione, quindi, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali, deferite ad essa dal Finanzgericht di Amburgo con ordinanza del 15 marzo 1978, dichiarando che dal loro esame non è risultato alcun elemento atto ad inficiare la validità dell'articolo 7, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 837/68/CEE della Commissione in data 28 giugno 1968.