CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JOSEPH GAND DEL 18 SETTEMBRE 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

I

Nell'ottobre e novembre 1967, la ditta Markus & Walsh importava nella Repubblica federale di Germania dolciumi e prodotti alimentari contenenti cacao (voci 17.04-C e 18.06-B della tariffa doganale comune) provenienti da paesi terzi, e precisamente dall'Inghilterra e dall'Irlanda. In tale occasione la dogana riscuoteva, oltre alla tassa tedesca sullo zucchero ed alla tassa di conguaglio, l'imposta prevista dal regolamento n. 160/66 del Consiglio, relativo all'instaurazione di un regime di scambi per talune merci, risultanti dalla trasformazione di prodotti agricoli e il cui costo di produzione dipende quindi dal prezzo di detti prodotti.

A norma dell'articolo 10 del regolamento, l'imposta che sostituisce i dazi doganali applicati dallo Stato importatore consta di due elementi :

— Un elemento fisso, costituito da un dazio doganale ad valorem, identico per tutti gli Stati membri, e destinato a proteggere l'industria produttrice delle merci di cui trattasi. Esso è stato fissato dal regolamento n. 83/67 del Consiglio, che definisce gli estremi tariffari di queste merci e determina le quantità di prodotti agricoli di base che si considerano necessarie per la loro produzione.

— Un elemento mobile che copre la differenza tra i prezzi dei prodotti di base nello Stato membro importatore e i prezzi all'importazione da paesi terzi. Esso è fissato trimestralmente dalla Commissione per ciascuno Stato membro; all'epoca dell'importazione di cui trattasi (quarto trimestre 1967), aveva costituito oggetto del regolamento n. 630/67 della Commissione.

In determinati casi, tuttavia, l'imposta non può superare un certo limite, in forza dell'articolo 16 del regolamento n. 160/66 il quale recita :

> « Se, all'entrata in vigore del presente regolamento, il dazio doganale da applicarsi a una merce prevista dallo stesso è consolidato nell'ambito del GATT, e sino a quando sussiste tale consolidamento, l'importo totale dell'imposta di cui all'articolo 10, espresso in percentuale del prezzo all'importazione della merce in questione, non può superare il tasso del dazio della tariffa doganale comune consolidato nei confronti dei paesi terzi ».

È questa la disposizione su cui verte la controversia fra la ditta Markus e l'amministrazione doganale, e di cui il Finanzgericht di Amburgo vi chiede l'interpretazione.

In effetti, mentre secondo l'elenco XL dell'allegato B del protocollo allegato all'accordo generale firmato a Ginevra il 16 luglio 1962, il dazio per i prodotti di cui trattasi è del 27 %, per calcolare il limite di cui all'articolo 16 del regolamento, la dogana ha del pari tenuto conto di un dazio addizionale sullo zucchero. Indubbiamente, a termini della nota (a) relativa alle voci tariffarie 17.04 e 18.06 dell'elenco XL di cui sopra, « la Comunità si riserva il diritto di riscuotere, oltre al dazio consolidato, un dazio addizionale sullo zucchero, corrispondente all'onere gravante all'importazione sullo zucchero, e da

1 — Traduzione dal francese

applicarsi alla quantità (calcolata in saccarosio) di zuccheri diversi contenuta in questi prodotti ». La ditta Markus contesta che tale dazio addizionale possa essere preso in considerazione per determinare il massimo d'imposta, giacché il regolamento n. 160/66 prevede come limite il *dazio doganale consolidato in sede GATT* e non menziona il dazio addizionale sullo zucchero che la Comunità si è riservata di riscuotere.
Di fronte a questa difficoltà, il Finanzgericht vi chiede di stabilire se per dazio doganale consolidato in sede GATT, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento n. 160/66, si debba intendere unicamente il dazio del 27 % da applicarsi ai prodotti di cui alle voci 17.04-C e 18.06-B, ovvero questa nozione comprenda pure il dazio addizionale che, secondo la nota (a) a dette voci, può essere riscosso sullo zucchero contenuto nel prodotto.

II

La presente controversia ha dunque un carattere particolare posto che, per interpretare l'articolo 16 del regolamento — il che rientra senza dubbio nella vostra competenza — non potete prescindere dal protocollo del GATT, quanto meno entro i limiti del richiamo fattovi dall'articolo 16. Sia dinanzi al giudice tedesco, sia dinanzi a voi, l'attrice ha chiesto che le competenti autorità del GATT siano consultate circa il senso da esse correntemente attribuito all'espressione « dazio doganale consolidato ». Appare dubbia la possibilità di ottenere una risposta ufficiale, dal momento che questo punto non ha dato luogo a discussioni né a controversia fra la Comunità e un'altra parte contraente. È comunque escluso che possiate fare voi stessi la domanda. Del resto, quello che vi si chiede non è la portata dell'espressione di cui trattasi secondo la teoria o la pratica del GATT, bensì quella che essa ha *ai sensi dell'articolo 16 del regolamento* n. 160/66, e la vostra risposta varrà solo ai fini di questo regolamento.
Detto questo, ci troviamo di fronte a due tesi che sono state sostenute dalla ditta Markus e, rispettivamente, dalla Commissione (il Consiglio non ha creduto di dover presentare delle osservazioni circa il senso da attribuire al regolamento).

1. La prima è certo più vicina alla lettera dei testi. Essa parte dai termini usati nella nota (a), che sta di fronte alle voci tariffarie 17.04 e 18.06 dell'elenco XL. La Comunità vi si riserva la facoltà di riscuotere, *oltre al dazio consolidato*, un dazio addizionale sullo zucchero, calcolato nel modo che abbiamo detto; secondo l'allegato, è quindi evidente che solo il dazio del 27 % è stato consolidato, e che lo stesso non si può dire per il dazio addizionale.
Dando per acquisito questo punto, non resta che tornare all'articolo 16 del regolamento n. 160/66. Vi si parla di dazio doganale consolidato in sede GATT; come escludere che questa espressione abbia la stessa portata che nell'elenco XL, in altre parole che, per stabilire il limite dell'imposta riscossa a norma dell'articolo 10, si debba tener conto unicamente del dazio doganale « propriamente detto » del 27 %, non già del dazio addizionale sullo zucchero?

2. La Commissione fa un ragionamento completamente diverso.
Essa rileva anzitutto che le parole « consolidamento » e « consolidato » non sono termini tecnici usati nel testo originale del GATT, che si vale di preferenza della nozione di concessione tariffaria. Viceversa, questi termini sono frequentemente usati nel diritto economico internazionale, appunto a proposito del GATT. Essi esprimono in tal caso l'idea di « vincolo nei confronti delle parti contraenti », di « fissazione secondo le norme del GATT ».
Una concessione tariffaria fatta da una parte contraente viene detta consolidata

perché può essere revocata solo secondo le norme del GATT. È noto che il funzionamento di questo implica in ispecie il deposito da parte di ciascun contraente — dopo negoziati che, da bilaterali, sono divenuti multilaterali — di elenchi di prodotti per ciascuno dei quali sono indicati i dazi doganali concordati. In primo luogo, a norma dell'articolo II del GATT, uno Stato non può riscuotere sui prodotti importati da altri Stati contraenti dei dazi d'importazione più elevati di quelli che risultano dalla concessione tariffaria indicata nell'elenco da esso depositato. In secondo luogo, a norma dell'articolo XXVIII, in linea di massima gli elenchi possono essere modificati solo ogni tre anni e seguendo una speciale procedura.

La Commissione rileva del pari che, se è vero che l'articolo XXVIII *bis* — introdotto parecchi anni dopo la firma dell'accordo originario — usa il termine di « consolidamento », non è men vero che il senso ch'esso gli attribuisce è in realtà più ampio di quanto appare a prima vista e concorda con quello che abbiamo appena indicato. A proposito dell'oggetto dei negoziati periodici, detto articolo menziona il consolidamento dei dazi, al livello loro proprio al momento dei negoziati, accanto alle riduzioni dei dazi e all'impegno di non aumentare oltre un certo limite un dazio determinato. Secondo la Commissione, il consolidamento non consiste solo nell'impegno di standstill, ma comprendre anche la riduzione dei dazi e l'impegno di non aumentarli oltre un certo limite. Questa tesi mi sembra esatta.

Accostando poi l'articolo 16 del regolamento n. 160/66 alla nozione di consolidamento che le sembra propria del GATT, la Commissione sostiene che il limite d'imposta di cui a detto articolo è costituito dalla *concessione* tariffaria fatta dalla Comunità in sede GATT. La ragione d'essere di questa disposizione è infatti quella di garantire i diritti attribuiti ai contraenti dalle concessioni tariffarie già effettuate; ciò si desume tanto dal tenore dell'articolo quanto dal punto della motivazione ad esso relativo.

Resta quindi da stabilire quale sia la concessione tariffaria effettuata per le voci 17.04-C e 18.06-B. Secondo l'elenco XL, la Comunità può riscuotere un « dazio » del 27 %, chiamato « dazio consolidato » nella nota (a), al quale si può aggiungere un dazio addizionale sullo zucchero.

Ne risulta chiaramente che essa non si è impegnata a limitare al 27 % l'imposta sulle merci di cui trattasi, bensì può riscuotere una somma maggiore, tenuto conto del dazio addizionale.

La questione che sorge allora è se essa sia vincolata non solo per quanto riguarda il 27 % di cui sopra, ma anche per il dazio addizionale. A quanto pare, si deve ritenere che l'impegno — cioè il consolidamento — riguarda pure il dazio addizionale, giacché, in caso contrario, l'obbligo non avrebbe alcun contenuto e l'articolo 16 non stabilirebbe alcun limite. Posto che la concessione tariffaria costituisce appunto un limite, l'oggetto del consolidamento costituisce un complesso, e non è possibile considerare come consolidata solo una parte dell'imposta.

Si potrebbe certo obiettare a questo punto che se il dazio addizionale è del pari consolidato e non può quindi andare oltre la tassazione dello zucchero all'importazione, a meno di violare i principi del GATT, questa tassazione non è di per sé consolidata nel protocollo. Tuttavia, finché lo zucchero costituisce oggetto di una data tassazione, il limite del dazio addizionale e, di conseguenza, quello della tassazione complessiva, rimangono fissati; si può quindi ritenere che, entro questi limiti, vi è una concessione tariffaria.

In altri termini, la Comunità non può, nei confronti dei contraenti del GATT, riscuotere per le voci doganali di cui trattasi un'imposta superiore al 27 % e al dazio addizionale sullo zucchero. La concessione tariffaria che essa ha effettuato va considerata come il dazio doganale consolidato in sede GATT e

segna il limite dell'imposta, di cui all'articolo 16 del regolamento n. 160/66.

3. Si deve ora scegliere fra queste due interpretazioni, diametralmente opposte, di un testo a dire il vero abbastanza mal redatto. Si noterà qui che la soluzione prescelta non riguarderà solo le importazioni da paesi terzi, ma si applicherà, mutatis mutandis, agli scambi intracomunitari. Secondo l'articolo 16, 2° comma, infatti, l'importo complessivo dell'imposta gravante su questi ultimi non può superare i 9/10 dell'imposta che colpisce le importazioni da paesi terzi. Vi è perciò un rapporto diretto fra i due regimi.

— A favore della tesi dell'attrice si può dire che essa è certo più vicina alla lettera dei testi ed offre maggiori garanzie agli importatori. Posto che l'elemento mobile viene fissato ogni tre mesi, nel momento in cui concludono dei contratti coi paesi terzi essi non possono infatti calcolare in modo preciso l'ammontare dell'imposta. Se questa si limitasse al dazio del 27 %, sarebbe loro consentito di fare dei calcoli più precisi, mentre il dazio addizionale introduce un ulteriore fattore d'incertezza. Trattandosi di norme doganali, si sarebbe tentati di dire che l'onere del contribuente dev'essere fissato in modo non equivoco, il che significherebbe interpretare restrittivamente la disposizione di cui trattasi.

— Non è però questa la conclusione che farò mia. Le norme del GATT autorizzano infatti la Comunità a riscuotere sia il dazio del 27 %, sia il dazio addizionale sullo zucchero; il regolamento n. 160/66 ha lo scopo di proteggere l'economia degli Stati membri, e si può quindi ritenere che i suoi autori abbiano inteso valersi di tutte le facoltà loro offerte, salvi restando i diritti degli altri contraenti. Inoltre, come la Commissione ha ricordato, lo stesso principio è stato applicato — spesso in modo più chiaro — alle merci comprese in un'organizzazione dei mercati agricoli : nel complesso, il limite del prelievo va fissato tenendo conto unicamente degli impegni assunti dalla Comunità in sede GATT. È logico interpretare nello stesso senso il regolamento n. 160/66.

Stando così le cose, concludo nel senso che per dazio doganale consolidato in sede GATT, ai sensi dell'articolo 16 del regolamento n. 160/66, si deve intendere, oltre al dazio del 27 % da applicarsi ai prodotti delle voci 17.04-C e 18.06-B, la tassa addizionale che, in forza della nota (a) a dette voci doganali, può essere riscossa sullo zucchero contenuto nei prodotti.