la sovrimposta di confine ed ogni altro diritto che all'interno va applicato all'alcool, sopra una gradazione alcoolica non inferiore a 70°, è venuta meno agli obblighi impostile dall'articolo 95 del trattato che istituisce la Comunità economica europea.

2° La parte convenuta è condannata alle spese.

Così deciso a Lussemburgo, il 15 ottobre 1969.

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Trabucchi Strauß Mertens de Wilmars

Letto in pubblica udienza a Lussemburgo, il 15 ottobre 1969.

Il cancelliere
A. Van Houtte

Il presidente
R. Lecourt

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE KARL ROEMER DEL 30 SETTEMBRE 1969 [1]

Signor Presidente,
Signori Giudici,

La causa odierna ha quale oggetto una violazione del trattato che sarebbe stata commessa dalla Repubblica italiana. In proposito hanno rilievo i seguenti fatti.

Dopo aver esaminato la disciplina fiscale vigente in Italia per l'alcool e il vino, la Commissione giungeva alla conclusione che in diversi casi i prodotti importati sono tassati in misura maggiore dei corrispondenti prodotti nazionali, oppure solo questi ultimi sono tassati. Ci dobbiamo occupare qui unicamente dell'imposta di fabbricazione e del diritto erariale, gravanti sulle acquaviti e sui liquori. Secondo la tariffa italiana, sezione IV, capitolo 22, voce 22.09, nota 3, pag. 91, in relazione al decreto 16 settembre 1955 n. 836, convertito in legge 15 novembre 1955 n. 1037, detti tributi vanno applicati all'importazione partendo da una gradazione alcoolica di 70°, mentre per i prodotti nazionali si tiene conto della gradazione effettiva (di questa, in caso d'importazione, si tiene conto solo qualora superi i 70°, onde applicare un'aliquota superiore). Poiché molte acquaviti hanno un contenuto di alcool non superiore ai 70°, ne consegue che i prodotti importati sono tassati in misura maggiore dei prodotti nazionali. A parere della Commissione, quando si tratta d'importazioni da altri Stati membri, ciò costituisce violazione dell'articolo 95, 1° comma, del trattato CEE.

Essa si rivolgeva quindi al governo italiano, con lettera 4 novembre 1965, chiedendogli di farle conoscere il suo punto di vista e di far cessare la discri-

1 — Traduzione dal tedesco.

minazione. La rappresentanza permanente rispondeva, il 12 febbraio 1966, che non vi era alcuna discriminazione; la tassazione a forfait delle acquaviti era un problema comune a tutti gli Stati membri, che poteva essere risolto soltanto mediante l'armonizzazione delle politiche dei sei paesi nel settore dell'alcool.

La Commissione, non considerando soddisfacente questa risposta, con lettera 2 febbraio 1967, dava inizio alla procedura di cui all'articolo 169 del trattato CEE. Il governo italiano prendeva posizione con lettera 15 aprile 1967 del suo rappresentante permanente. Esso dichiarava nuovamente che il problema dell'alcool doveva essere trattato globalmente; in particolare, era necessario modificare il monopolio dell'alcool esistente in altri Stati membri.

Nemmeno questa presa di posizione soddisfaceva la Commissione Questa emetteva quindi, il 7 maggio 1968, un parere motivato a norma dell'articolo 169 del trattato CEE, nel quale constatava la violazione dell'articolo 95 di detto trattato e chiedeva che fosse posto termine alla stessa. Il 23 luglio 1968 il rappresentante permanente italiano dichiarava di non poter ottemperare all'invito, giacché la disciplina criticata era necessaria per la protezione di importanti settori agricoli. Essa consentiva in ispecie di vendere alle distillerie, a prezzo rimunerativo, le eccedenze di vino e il vino non sorbevole. Se le importazioni non fossero state tassate, le acquaviti francesi sarebbero giunte sul mercato italiano ad un prezzo troppo basso, il che avrebbe reso più difficile l'utilizzazione delle eccedenze di vino.

Tuttavia, non persuasa dagli argomenti sottopostile, la Commissione decideva di agire in giudizio. Nel ricorso depositato il 31 marzo 1969, essa chiedeva quindi alla Corte di « dichiarare che la Repubblica italiana, applicando un sistema impositivo che comporta una maggiore incidenza delle imposte a danno delle acquaviti importate dagli altri Stati membri rispetto ai corrispondenti prodotti nazionali, ha violato l'articolo 95 del trattato istitutivo della CEE ».

La Repubblica italiana persiste nel sostenere che gli addebiti fattile sono infondati e conclude per il rigetto del ricorso.

Valutazione giuridica

Va premesso che il governo italiano non contesta il fatto che le acquaviti importate siano fiscalmente sfavorite, mediante attribuzione a forfait di una gradazione alcoolica di 70°, nei casi in cui la gradazione effettiva è inferiore. I particolari sono stati esposti dalla Commissione, prendendo come esempio l'acquavite ottenuta dalla distillazione dei cereali, che in generale ha soltanto 42°. Si veda in proposito il ricorso.

Si deve poi rilevare che il governo italiano, contrariamente alla posizione assunta in un primo tempo, non si richiama più alla situazione esistente in altri Stati membri, in particolare al monopolio dell'alcool. Ciò del resto — come la Commissione osserva — non sarebbe servito a nulla. In primo luogo è infatti incontestato che essa procede con lo stesso rigore — eventualmente valendosi della procedura di cui all'articolo 169 del trattato CEE — nei confronti di tutti gli Stati membri in cui hanno luogo discriminazioni del genere. In secondo luogo si deve dire che, anche in mancanza di una siffatta azione (in particolare di un'efficace lotta contro i monopoli dell'alcool in atto), il governo italiano non sarebbe autorizzato ad astenersi dall'esecuzione del trattato né a cercare un compenso in provvedimenti unilaterali in contrasto col trattato. In proposito esiste una costante giurisprudenza, sia per quanto riguarda l'inadempimento del trattato da parte degli altri Stati membri, sia per quanto riguarda la mancata applicazione del trattato da parte del Consiglio e della Commissione (si veda la sentenza 90 e 91-63, Raccolta X-1964, pag. 1213, come pure la sentenza 52 e 55-65, Raccolta XII-

1966, pag. 361). Inoltre si deve osservare, come nelle cause 90 e 91-63, che la disciplina italiana esisteva già *prima* dell'entrata in vigore del trattato e quindi non ha tratto origine dal comportamento degli organi comunitari, non può essere considerata come una reazione ad altrui violazioni del trattato.

Il governo italiano invoca a propria giustificazione soprattutto l'articolo 38, n. 2, del trattato CEE. A norma di questo, gli articoli 39-46 del trattato contengono disposizioni speciali per i prodotti agricoli, le quali derogano alle norme per l'instaurazione del mercato comune e quindi rendono possibili anche eccezioni al principio di cui all'articolo 95. Il governo italiano si richiama in proposito all'esistenza di un'organizzazione nazionale di mercato nel settore vitivinicolo. Questa comprenderebbe, non da ultimo, le provvidenze che rendono possibile la vendita alle distillerie delle eccedenze di vino, cioè la trasformazione del vino in alcool. L'importazione di alcool e di alcolici a basso prezzo renderebbe inoperanti tali provvidenze. Ciò giustificherebbe la maggior tassazione dei prodotti importati, anche se provenienti dagli altri Stati membri.

Questa tesi è già esposta nel controricorso, ma solo per sommi capi. Non è quindi sorprendente che la Commissione abbia ribattuto con argomenti puramente formalistici. Essa si richiama al fatto che già nel 1961 i suoi servizi, in collaborazione con gli esperti nazionali, hanno compilato un elenco dei prodotti agricoli per i quali esistevano organizzazioni nazionali di mercato o monopoli nazionali. In quest'elenco però — per quanto riguarda l'Italia — non si parla di organizzazione di mercato per il vino né per l'alcool. La Commissione deduce inoltre di aver autorizzato l'Italia — con decisione 18 maggio 1961 basata sull'articolo 226 — a non applicare l'articolo 33 del trattato CEE né l'articolo 7 della decisione 12 maggio 1960, relativa all'acceleramento. L'autorizzazione veniva prorogata con decisione 13 dicembre 1961. Ciò non sarebbe stato necessario se l'esistenza di un'organizzazione di mercato fosse stata ammessa.

È lecito chiedersi se questi argomenti siano convincenti. Non si tratta tanto della decisione 4 aprile 1962 del Consiglio — invocata dal governo italiano — con la quale fu disposta l'apertura di un contingente globale per il vino da parte dell'Italia in forza dell'*articolo 43* (cioè della disposizione in virtù della quale si possono adottare decisioni per l'esecuzione delle provvidenze contemplate nel titolo relativo all'agricoltura) : la Commissione ha infatti spiegato che ciò dev'essere posto in relazione col regolamento n. 24, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune di mercato per il vino, entrato in vigore lo stesso giorno. È invece importante il fatto che, già nel 1960, il governo italiano, nel chiedere la deroga all'articolo 33, ha sostenuto che in realtà vi era un'organizzazione di mercato per il vino e che nella lettera inviata alla Commissione il 3 agosto 1960 esso ha semplicemente dichiarato di non aver nulla da obiettare all'applicazione dell'articolo 226, qualora la Commissione avesse delle difficoltà circa la definizione della nozione « organizzazione di mercato ». Infine va rilevato che, nella controreplica, il governo italiano ha addotto molti argomenti per dimostrare l'esistenza di un'organizzazione nazionale di mercato nel settore dei vini e dell'alcool.

Appare quindi opportuno non arrestarsi alle obiezioni di carattere formale della Commissione, ma stabilire quale sia la situazione effettiva. Ci troviamo però subito di fronte ad una nozione molto complessa, che il trattato non definisce chiaramente e della quale non è certo che tutti gli Stati membri, prima dell'entrata in vigore del trattato, l'abbiano intesa nello stesso senso.

In primo luogo, dalle disposizioni del trattato che parlano della sostituzione di un'organizzazione comune di mercato alle organizzazioni nazionali, si desume

che un'organizzazione di mercato deve offrire « garanzie... per l'occupazione ed il tenore di vita dei produttori interessati » (art. 43) e assicurare lo smercio dei prodotti di cui trattasi (art. 45). Per le organizzazioni comuni di mercato, pure contemplate come strumento di orientamento, hanno soprattutto rilievo gli scopi di cui all'articolo 39 (fra i quali vi sono quello di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola e quello di stabilizzare i mercati). Per raggiungerli, a norma dell'articolo 40, l'organizzazione comune può comprendere la disciplina dei prezzi, sovvenzioni alla produzione e alla distribuzione, sistemi di scorte e di riporto, come pure dispositivi comuni per la stabilizzazione delle importazioni o delle esportazioni. Su ciò è manifestamente basata la definizione data dalla Commissione il 29 novembre 1960, in riposta ad un'interrogazione parlamentare (G.U. 1960, pag. 1532). Per organizzazioni di mercato si deve intendere « un insieme di disposizioni che si riferiscono alla vendita di un determinato prodotto agricolo in uno Stato e offrono garanzie per l'occupazione ed il tenore di vita dei produttori interessati. Questa condizione è soddisfatta soltanto quando lo smercio della produzione nazionale e la stabilità del livello dei prezzi vengono tutelati non solo contro le ripercussioni dell'importazione, ma anche contro le conseguenze delle fluttuazioni della produzione e della domanda nazionali ».

La Commissione si è espressa nello stesso senso in una causa promossa in forza dell'articolo 169 e del pari vertente sulla nozione di organizzazione di mercato (causa 18-61). In tale occasione essa ha indicato come caratteristiche dell'organizzazione di mercato le misure destinate a vietare l'accesso al mercato di determinate quantità di prodotti (ad esempio mediante divieti d'importazione), gli acquisti per sostenere i prezzi, gli ammassi, i prelievi, ecc. Secondo il governo federale, convenuto in detta causa, l'essenziale consiste nel compensare le fluttuazioni del mercato come pure negli scopi perseguiti con una determinata disciplina (ad esempio la salvaguardia della produzione nazionale, un adeguato approvvigionamento) al qual fine sarebbe sufficiente — su questo punto la Commissione non è d'accordo — anche solo una disciplina dell'importazione. La giurisprudenza si è occupata della nozione « organizzazione di mercato » (sentenza 90 e 91-63, Raccolta X-1964, pagg. 1216-17) in modo piuttosto generico, cioè come di un complesso di istituti e di disposizioni mediante i quali si cerca di controllare e di dirigere il mercato.

Se, dopo questi tentativi di definizione, ci chiediamo quali siano le misure addotte dal governo italiano per dimostrare l'esistenza di un'organizzazione nazionale di mercato, dobbiamo rilevare quanto segue. Per il vino viene fatto richiamo alle misure dirette al miglioramento della qualità, alle sovvenzioni concesse alle cantine sociali per la lavorazione in comune dei prodotti e per facilitare il differimento della vendita del prodotto, al divieto d'importazione dei vini comuni, alle facilitazioni fiscali per la distillazione e per il consumo, all'obbligo di distillare determinati vini come pure all'obbligo di usare per determinate lavorazioni solo l'alcool di vino. Per l'alcool vengono menzionati particolari diritti che colpiscono l'alcool sintetico e l'alcool proveniente da determinate materie prime. Questi consentono lo smercio a prezzi soddisfacenti dell'alcool non tassato. Un sistema analogo esiste per l'alcool non denaturato. Vi sono inoltre facilitazioni fiscali per le materie prime di cui si vuol promuovere la trasformazione.

Si sarebbe tentati di ravvisare in queste provvidenze un complesso di disposizioni per l'ordinamento e la direzione del mercato. Si tratta infatti di provvedimenti che non hanno di mira soltanto la protezione verso l'esterno (come la Commissione sostiene, basandosi sul divieto d'importazione per i vini comuni), bensì si propongono d'influire sul mercato allo scopo di stabilizzarlo,

garantire lo smercio e sostenere i prezzi. Va rilevato che anche il progetto della Commissione per un regolamento del Consiglio contenente ulteriori disposizioni in materia di organizzazione comune del mercato nel settore vitivinicolo (del 24 giugno 1967), contempla misure analoghe, cioè l'ammasso dell'alcool ottenuto dalla distillazione del vino e la concessione di premi per la produzione di acquavite a partire dal vino.

Ciò nondimeno, secondo la Commissione non è stata fornita la prova che l'organizzazione di mercato esista. Non ha certo rilievo il fatto che manchi un organo statale specificamente competente in proposito. La Commissione sottolinea invece la mancanza di un sistema di prezzi minimi, come pure di garanzie per l'anno in corso (solo alla fine di ciascun anno vengono decisi i provvedimenti da adottare) e sostiene inoltre che le provvidenze relative al miglioramento della qualità e le sovvenzioni alle cantine sociali non sono caratteristiche di un'organizzazione di mercato.

Di fronte alla situazione descritta dal governo italiano, mi sembra giustificato chiedersi se la Commissione non parta da una nozione troppo angusta di mercato. Le sue obiezioni non appaiono comunque del tutto convincenti : anziché trattare a fondo il problema, essa si è limitata a qualche accenno per lo più negativo.

In ultima analisi, però, non è nella fattispecie necessario approfondire l'indagine, giacché hanno importanza decisiva le seguenti considerazioni della Commissione.

Il governo italiano sostiene l'esistenza di un'organizzazione di mercato per il *vino* e per l'*alcool*, mentre la Commissione critica provvedimenti che riguardano le *acquaviti* importate. Il trattato ammette delle deroghe, anche nell'ambito delle organizzazioni di mercato agricole, solo per i prodotti agricoli tassativamente indicati nell'allegato II. L'acquavite non vi è compresa. D'accordo con la Commissione, non posso ammettere che ciò non abbia importanza giacché in realtà — come il governo italiano sostiene — non sarebbe possibile distinguere le acquaviti dall'alcool e i provvedimenti di cui trattasi riguarderebbero solo l'alcool contenuto nelle acquaviti. Non solo le stesse leggi italiane operano infatti questa distinzione (nonostante il procedimento produttivo sia lo stesso e si parta dalla stessa materia prima); essa si trova anche nella nomenclatura di Bruxelles (che definisce con precisione l'acquavite, richiamandosi alla materia prima usata e alle caratteristiche del prodotto finale) ed è stata fatta con particolare cura quando si è trattato di completare l'elenco dell'allegato II, a norma dell'articolo 38, n. 3, del trattato.

Nel far ciò si è volutamente proceduto con criteri restrittivi, in base al principio per cui le eccezioni alla regola devono essere mantenute entro i limiti più stretti possibili. Benché il governo italiano avesse chiesto l'inclusione delle acquaviti, il regolamento 7 a) del 18 dicembre 1959 aggiungeva all'elenco oggetto dell'allegato II l'« 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 alcooliche, preparazioni alcooliche composte (dette estratti concentrati) per la fabbricazione di bevande ». Questa è senza dubbio una decisione di politica economica che non può essere elusa col pretesto che la disciplina particolare che si vorrebbe introdurre per le acquaviti riguarda in realtà l'alcool in queste contenuto.

Nonostante questa chiara distinzione tra l'alcool e le acquaviti, ci si potrebbe ciò nondimeno chiedere se un'organizzazione di mercato per determinati prodotti non possa includere provvidenze che riguardano prodotti di trasformazione strettamente connessi ai primi. Ci si potrebbe riferire ad un'altra definizione della nozione di organizzazione di mercato, contenuta nella

lettera 14 aprile 1961, inviata dalla Commissione al presidente della Commissione agricoltura del Parlamento europeo, la cui ultima frase è del seguente tenore :

> « L'application des mesures à la frontière doit être liée à celles prises, sur le marché intérieur, soit du produit en question, soit d'un produit dont celui-ci *dépend étroitement.* »

Prima di accingerci ad applicare questa massima ad un caso concreto, dobbiamo però ricordarci che anche nella giurisprudenza è stata posta in rilievo la necessità d'interpretare restrittivamente le disposizioni speciali relative all'agricoltura. Mi richiamo in proposito alla sentenza 2 e 3-62, in particolare a quanto è detto nella Raccolta, VIII-1962, pag. 804. Secondo questa sentenza, le deroghe a favore di determinati prodotti agricoli non possono essere senz'altro estese ad altri prodotti derivanti dalla lavorazione dei primi. È invece necessaria la prova formale che, senza un'estensione del genere, le deroghe sarebbero prive di effetto. Questa prova nella fattispecie non è stata fornita.

A mio parere, il governo italiano non ha dimostrato che la — reale o presunta — organizzazione di mercato per il vino e per l'alcool diverrebbe inefficace, oppure sarebbe considerevolmente indebolita, qualora fosse abolita la protezione contro le acquaviti importate criticata dalla Commissione. Si può infatti obiettare che le acquaviti e i liquori fiscalmente svantaggiati sono in concorrenza solo con una *parte* dei prodotti inclusi nell'organizzazione di mercato per l'alcool ai sensi del trattato. Oltre a ciò, per quanto riguarda ad esempio eventuali perturbazioni del settore protetto, si deve tener conto anche in questo caso, come già nelle cause 2 e 3-62, delle clausole di salvaguardia contenute nel trattato e nelle disposizioni per la sua attuazione.

Giungo quindi alla conclusione che le disposizioni speciali per l'agricoltura, in particolare quelle relative alle organizzazioni di mercato, non giustificano una disciplina particolare per le acquaviti importate che sia in contrasto coi principi posti dall'articolo 95, e ciò indipendentemente dall'esistenza in Italia di un'organizzazione di mercato per il vino e l'alcool.

La domanda della Commissione è perciò fondata, vale a dire questa Corte deve dichiarare che la Repubblica italiana, applicando un sistema impositivo che comporta una maggiore incidenza delle imposte a danno delle acquaviti importate dagli altri Stati membri rispetto ai corrispondenti prodotti nazionali, ha violato l'articolo 95 del trattato istitutivo della CEE. Di conseguenza, le spese vanno poste a carico della Repubblica italiana.