CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate l'8 novembre 1989 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Sulla questione propostaci dalla cour de cassation francese il 23 febbraio 1989 la mia posizione è la seguente (rinviando alla relazione d'udienza per i dettagli della fattispecie):

2. *1.* Il problema sottopostoci è formulato in termini del tutto generali [1], ma ciò non esclude una certa delimitazione alla luce degli elementi di fatto che sono stati acquisiti. Una simile prassi giurisprudenziale è già stata più volte seguita. Mi limito ora a richiamare i procedimenti pregiudiziali nn. 13/68 [2], 51/70 [3] e 53/81 [4].

3. Ritengo debba procedersi in tal modo anche nel caso attuale, poiché ai sensi dell'articolo 177 del trattato CEE non si tratta di emettere astratti pareri legali, ma di prestare concreto ausilio all'iter decisionale, interpretando il diritto comunitario in relazione ad una determinata fattispecie. Va pertanto sottolineato che la causa principale — come si evince dal ricorso del 18 gennaio 1982 — verte soltanto sulla restituzione delle tasse sui passeggeri (per un importo di FF 836 071, 25) che si asserisce essere state indebitamente versate, dal 19 maggio 1981, in forza del decreto 12 maggio 1981. È perciò indubbio che occorre considerare unicamente la situazione giuridica allora esistente (1981/1982), al fine di accertare nel periodo controverso l'incidenza del diritto comunitario sulla fattispecie che il giudice di rinvio è chiamato a conoscere.

4. *2.* Dovendosi così circoscrivere la problematica da trattare, mi sia consentito enunciare immediatamente la mia adesione alla tesi della Commissione, secondo la quale nel periodo menzionato uno Stato membro poteva riscuotere tasse allo sbarco e all'imbarco di passeggeri, in occasione dell'uso da parte di una nave d'impianti portuali situati nel suo territorio insulare, quando i passeggeri provengano da porti situati in un altro Stato membro o si dirigano verso questi ultimi, mentre nel caso di trasporto fra due porti situati nel territorio nazionale dette tasse sono riscosse soltanto per l'imbarco alla partenza dal porto insulare.

* Lingua originale: il tedesco.

1 — « Se il trattato, in particolare gli articoli 59, 62 e 84, debba essere interpretato nel senso che uno Stato membro è autorizzato a riscuotere tasse allo sbarco e all'imbarco di passeggeri, in occasione dell'uso da parte di una nave di impianti portuali situati nel suo territorio insulare, quando i passeggeri provengono da porti situati in un altro Stato membro o si dirigono verso questi ultimi, mentre nel caso di trasporto fra due porti situati nel territorio nazionale dette tasse sono riscosse soltanto per l'imbarco alla partenza dal porto insulare ».

2 — Sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil/Ministero del commercio con l'estero della Repubblica italiana, Racc. 1968, pag. 601.

3 — Sentenza 3 marzo 1971, causa 51/70, Alfons Lütticke/Hauptzollamt Passau, Racc. 1971, pag. 121.

4 — Sentenza 23 marzo 1982, causa 53/81 D. M. Levin/Staatssecretaris van Justitie, Racc. 1982, pag. 1035.

5. Questa conclusione si impone ai sensi del titolo III, capo 3 del trattato CEE (« I servizi ») — pertinente nel caso di specie — il cui articolo 61 dispone:

« La libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti ».

È in merito rilevante l'ulteriore constatazione che in quel periodo non vi erano ancora provvedimenti di attuazione della libera prestazione dei servizi, né si era ancora fatto ricorso all'articolo 84, n. 2, del trattato CEE (secondo il quale il Consiglio, con deliberazione unanime, potrà decidere se, in quale misura e con quale procedura, si debbono prendere opportune disposizioni per la navigazione marittima) [5]. Come si è visto, viene quindi in rilievo solo il regolamento del Consiglio 22 dicembre 1986, n. 4055, che applica il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e i paesi terzi [6], e solo dalla data della sua entrata in vigore (1° gennaio 1987, secondo l'articolo 12) diveniva evidente che il principio della libera prestazione dei servizi si estende ai trasporti marittimi fra Stati membri (articolo 1, n. 1).

6. *3.* Per contro, è facilmente confutabile la diversa tesi sostenuta dalla ricorrente nella causa principale.

7. a) A mio parere è palesemente contrario al sistema del trattato l'argomento secondo il quale il capo III del titolo IV del trattato CEE, con le sue disposizioni sull'abolizione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, disciplinava anche i servizi di trasporto marittimo in un periodo in cui non era stato ancora emanato alcun atto del Consiglio ex articolo 84, n. 2, del trattato CEE (ossia un atto che, attuando la politica dei trasporti nel settore marittimo, rendesse il titolo IV applicabile a detta materia). Ne risulterebbe, infatti, che le disposizioni generali degli articoli 59 e seguenti si sarebbero senz'altro applicate al settore dei trasporti marittimi che, con tutta evidenza, gli autori del trattato ritenevano particolarmente delicato e al quale non sono direttamente applicabili nemmeno le norme sulla politica comune dei trasporti con le quali devono essere realizzati gli obiettivi del capo 3, titolo III, sulla prestazione dei servizi in materia di trasporto. Questo risultato ermeneutico non è fondato e riveste interesse sotto tale profilo la sentenza nella causa 4/88 [7], ove la Corte ha sottolineato che, nel 1982, non era possibile invocare l'articolo 59 in mancanza di specifici atti emanati nel settore della politica dei trasporti, e che il comportamento omissivo del Consiglio in detta materia non poteva avere l'effetto di rendere direttamente efficace l'articolo 59.

8. b) È certo che la tesi della ricorrente non trova conforto in altre sentenze in materia. È vero che nella sentenza nella causa 167/73 [8] si afferma, in termini del tutto generali, che il trasporto marittimo ed aereo è

5 — La procedura di votazione è stata modificata dall'Atto unico europeo.

6 — GU 1986, L 378, pag. 1.

7 — Sentenza 13 luglio 1989, causa 4/88, Lambregts Transportbedrijf PVBA/Stato belga, Racc. 1989, pag. 2583.

8 — Sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1974, pag. 359.

soggetto alle disposizioni generali del trattato benché ad essi non si applichino le norme del titolo IV sulla politica comune dei trasporti, sino a quando il Consiglio non abbia deciso altrimenti. Tuttavia non si deve dimenticare che nella specie veniva in rilievo soltanto il problema, di diverso tipo, dell'applicazione degli articoli da 48 a 51.

9. In ogni caso, emerge chiaramente dalla sentenza 30 aprile 1986, cause riunite da 209 a 213/84 [9], che, ai sensi dell'articolo 61 del trattato, la libera circolazione dei servizi in materia di trasporti non è disciplinata dalle disposizioni del capo relativo alla prestazione dei servizi, ma da quelle del titolo sulla politica comune dei trasporti. L'obiettivo fissato dall'articolo 59 del trattato, e consistente nella soppressione delle restrizioni alla libera prestazione dei servizi, avrebbe quindi dovuto essere raggiunto nell'ambito della politica comune definita agli articoli 74 e 75 (come si sottolinea al punto 37 della motivazione).

10. c) Ci si può inoltre richiamare, in tale contesto, anche al già citato regolamento n. 4055/86. Quanto si afferma nel secondo « considerando » (« in conformità dell'articolo 61 del trattato, la libera prestazione dei servizi nel settore dei trasporti dev'essere disciplinata dalle disposizioni contenute nel titolo relativo ai trasporti ») significa, appunto, che la sua realizzazione deve avvenire mediante provvedimenti nell'ambito del titolo citato e che è escluso il diretto ricorso agli articoli 59 e seguenti.

9 — Sentenza 30 aprile 1986, cause riunite 209/84, 210/84, 211/84, 212/84 e 213/84, Asjes, Racc. 1986, pag. 1457.

11. Tuttavia non è certo sostenibile la tesi della ricorrente su detto regolamento, e cioè che esso si limiterebbe a chiarire e confermare una situazione giuridica già direttamente deducibile dal trattato. Non si può infatti trascurare che, come si evince dal preambolo, questo regolamento è un atto emanato in forza dell'articolo 84, n. 2, del trattato CEE, ossia un atto costitutivo (come d'altronde si evince anche dalla fissazione, all'articolo 12, della data di entrata in vigore). È inoltre rilevante che l'undicesimo « considerando » enunci con grande chiarezza quanto segue: « che occorre *ora* applicare il principio della libera prestazione dei servizi ai trasporti marittimi tra Stati membri e tra Stati membri e i paesi terzi, in modo da abolire gradualmente le restrizioni esistenti e prevenire l'introduzione di nuove restrizioni ».

12. d) Infine, mi sembra assolutamente chiaro che nella fattispecie della causa principale non ci si possa fondare sui principi generali del trattato (unità del mercato comune; principio di non discriminazione ex articolo 7).

13. Alla loro realizzazione nel settore di cui è causa sono finalizzate le disposizioni del titolo III, capitolo 3. Poiché una chiara deroga è ivi prevista per l'intero settore dei trasporti (mediante il rinvio dell'articolo 61 al titolo relativo ai trasporti), sarebbe contrario al sistema del trattato riferirsi ai principi formulati nella prima parte del medesimo (tra i quali, del resto, quello dell'articolo 7 già non viene in considerazione perché — come ci è stato indicato — le norme

francesi di cui trattasi non costituiscono una discriminazione in base alla cittadinanza).

14. e) In realtà, per il periodo rilevante nella causa principale — gli anni 1981 e 1982 — non si può ritenere incompatibile con l'articolo 59 del trattato la disparità di trattamento stabilita dalle norme francesi in relazione alle tasse imposte sui passeggeri nei porti corsi, a seconda che il trasporto avvenga fra porti francesi o fra porti corsi e italiani.

15. f) È altresì inconferente la questione dell'eventuale rilievo dell'articolo 62 e della sua clausola di « standstill », in ordine al fatto che la disparità di trattamento esistente al momento dell'entrata in vigore del trattato era stata abolita con decreto 27 gennaio 1969 e reintrodotta solo con decreto 12 maggio 1981. Infatti, in forza dell'articolo 61, n. 1, questa norma non trova applicazione.

16. *4.* Qualora, non paghi di queste osservazioni, si volesse esaminare la questione propostaci, nei termini generali della sua formulazione, e quindi senza limiti temporali (sino ad oggi sembra, comunque, che la disciplina francese controversa continui ad essere applicata), ritengo opportuno anche in tal caso condividere la tesi della Commissione e, cioè, che la disciplina francese contiene una restrizione della libera prestazione dei servizi ex articolo 59 del trattato CEE, divenuta illegittima con l'entrata in vigore del regolamento n. 4055/86, che ha attuato la libera prestazione dei servizi di trasporto marittimo.

17. a) È palese che la risposta da dare alla sola questione pertinente al riguardo — e cioè se nei trasporti oltre confine, come quelli effettuati dalla ricorrente fra la Corsica e l'Italia, le tasse sui passeggeri si configurino come condizioni speciali e sfavorevoli —, sia positiva dal momento dell'entrata in vigore del decreto 12 maggio 1981, perché solo in tal caso si esige una tassa sui passeggeri all'arrivo e alla partenza della nave, diversamente dai trasporti francesi meramente interni. Risulta quindi accertato che si è in presenza di una restrizione della libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 59, proprio perché non si applicano ai trasporti oltre confine le stesse condizioni vigenti per i trasporti meramente interni.

18. Per contro l'affermazione del governo francese che i servizi di trasporto fra i porti italiani e corsi non sarebbero paragonabili ad un servizio francese di trasporto meramente interno (essendo diverse le condizioni economiche: possibilità di vendita in franchigia; soggezione all'IVA; applicazione della disciplina « service public ») non può considerarsi pertinente, trattandosi di elementi del tutto estranei al regolamento in esame e, inoltre, parzialmente privi di una stretta relazione coi servizi di trasporto propriamente detti.

19. b) La Commissione ha certamente ragione anche quando ritiene non potersi escludere che la diversa disciplina delle tasse sui passeggeri incida sulla scelta dell'itinerario da parte dei passeggeri stessi e, quindi,

sul volume di traffico. Infatti le tasse sui passeggeri, anche se — come si è affermato — non gravano direttamente sui passeggeri, sono fattori che entrano nel calcolo dei costi ed incidono perciò sulla concorrenza, mentre la distanza dei porti italiani da quelli francesi non dovrebbe giocare un ruolo decisivo.

20. Si deve però convenire, ancora una volta, con la Commissione, quando sottolinea che non è decisiva la misura dello svantaggio imposto al traffico oltre confine (a seconda delle somme che vengono in rilievo), come pure avrebbe poca importanza la natura fiscale del provvedimento. Sul primo aspetto si può effettivamente rilevare l'importanza del principio fondamentale della libera prestazione dei servizi, che esige puramente e semplicemente la soppressione di discriminazioni (come è stato sottolineato, ad esempio, dalla giurisprudenza sul diritto di stabilimento: causa 270/83 [10]) e va inoltre richiamata la giurisprudenza sull'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci, secondo la quale sono chiaramente illegittimi anche gli ostacoli di minore entità (cause da 51 a 54/71 [11]).

21. Quanto al secondo aspetto basta rinviare alla sentenza nella causa 127/86 [12] (ove viene in rilievo il problema della libera circolazione in relazione a discriminazioni fiscali) e, nuovamente, alla sentenza nella causa 270/83.

22. Per quel che concerne, d'altro canto, la questione se una disciplina discriminatoria come quella francese di cui è causa ricada sotto il regolamento n. 4055/86, nella lettera di detto testo non riesco veramente ad individuare alcun problema, anche con la migliore buona volontà, perché l'articolo 1 recita in termini assolutamente chiari:

« La libera prestazione dei servizi del trasporto marittimo tra Stati membri (...) è applicabile ai cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro diverso da quello del destinatario dei servizi ».

23. Per contro è certamente inconferente l'affermazione del governo francese che il traffico con la Corsica rientra nel cabotaggio nazionale e che la libera prestazione dei servizi deve ancora essere realizzata, come sarebbe provato da un progetto di regolamento della Commissione in detta materia. Se ho rettamente inteso questo progetto di regolamento, esso riguarda soltanto l'abolizione degli ostacoli al trasporto marittimo *all'interno* degli Stati membri (cioè — come recita l'articolo 1 — al trasporto marittimo di passeggeri e merci fra i porti di *uno* Stato membro). Ne discende, dunque, che è ancora da regolamentare l'accesso a tali prestazioni di servizi da parte delle imprese stabilite in altri Stati membri. Il procedimento dinanzi alla cour de cassation verte invece sui trasporti fra due Stati membri (Italia e Francia) e, a questo riguardo, nel regolamento n. 4055/86 vi è già tutto quanto era necessario ad attuare la libera prestazione dei servizi.

10 — Sentenza 28 gennaio 1986, causa 270/83, Commissione/Repubblica francese, Racc. 1986, pag. 273.

11 — Sentenza 15 dicembre 1971, cause riunite da 51 a 54/71, International Fruit Company NV e altri/Produktschap voor groenten en fruit, Racc. 1971, pag. 1107.

12 — Sentenza 6 luglio 1988, causa 127/86, Pubblico ministero e Ministro delle finanze del regno del Belgio/Yves Ledoux, Racc. 1988, pag. 3741.

24. 5. Propongo pertanto di risolvere come segue il quesito della cour de cassation francese:

« Secondo il diritto comunitario, fino all'entrata in vigore del regolamento n. 4055/86, uno Stato membro poteva riscuotere tasse allo sbarco e all'imbarco di passeggeri, in occasione dell'uso da parte di una nave degli impianti portuali situati nel suo territorio insulare, quando i passeggeri provengono da porti situati in un altro Stato membro o si dirigono verso questi ultimi, mentre nel caso di trasporto fra due porti situati nel territorio nazionale dette tasse sono riscosse soltanto per l'imbarco alla partenza dal porto insulare ».